

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

REPRÉSENTATION DES PAUVRES

ÉTUDE SUR L'ORGANISATION GÉNÉRALE

DES SERVICES D'ASSISTANCE

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 7 Novembre 1908, à 8 heures,

PAR

MAURICE DÉCUTY

Président : M. MARC SAUZET, professeur.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur.
JACQUELIN, professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

REPRÉSENTATION DES PAUVRES

ÉTUDE SUR L'ORGANISATION GÉNÉRALE

DES SERVICES D'ASSISTANCE

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 7 Novembre 1908, à 8 heures,

PAR

MAURICE DÉCUTY



Président: M. MARC SAUZET, professeur.

*Suffragants: { MM. CHAVEGRIN, professeur.
JACQUELIN, professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1908

A mon Père

INTRODUCTION

Aujourd'hui l'opinion publique dans notre vieille France est divisée entre deux catégories d'esprits : les uns, bien attentionnés, de parfaite bonne foi, dont beaucoup font honneur à notre pays, mais rebelles à toute innovation, énervent la partie jeune de la nation par une négation perpétuelle ; les autres ont le tort de se laisser quelquefois entraîner par des passions violentes ; sous l'empire de leur irritation, ils semblent disposés à tout détruire sous prétexte de réparer quelque chose.

Entre ces deux groupes, il y a des hommes qui ont la prétention d'être des prudents et des pondérés, quoique fermement résolus dans leurs desseins. Ils estiment qu'il faut savoir tenir compte du passé, mais qu'il est sage, politique, de préparer l'avenir ; ils revendiquent le nom de réformateurs.

G. COULON, vice-président
du conseil d'Etat.

Le nombre des individus qui ne peuvent subvenir à leurs besoins et qui sont obligés de faire appel à la charité est aujourd'hui considérable ; la misère se présente en eux sous les formes les plus variées.

Les uns sont accablés par l'âge, les autres par les infirmités. Les conditions du travail deviennent telles que les plus courageux sont quelquefois privés brus-

quement de leur gagne-pain et que les plus prévoyants sont exposés aux souffrances qu'entraînent les crises économiques et les longs chômages. Il faut ajouter à cette liste les déshérités : Ceux qui sont nés dans la misère et dans l'abandon, ceux que les revers de la fortune ont plongé dans le dénûment; enfin, les dégénérés, ce déchet de la société qui croît à mesure qu'elle vieillit et devient plus policée.

La charité privée ne peut faire face à tous ces maux. L'Etat a dû intervenir pour la guider, la seconder et suppléer au besoin aux lacunes qu'elle peut présenter. Un certain nombre de services publics se sont ainsi constitués au cours des siècles dont l'ensemble forme aujourd'hui une organisation vaste et complexe qui porte le nom d'Assistance Publique.

La législation qui régit aujourd'hui les institutions d'assistance publique est déterminée par des textes nombreux et d'autant plus confus que les plus récents n'ont pas abrogé les plus anciens.

L'étude rapide des origines de cette organisation nous permettra de dégager les principes qui ont inspiré le législateur moderne dans la rédaction de ces textes. Nous verrons les luttes que l'autorité publique a dû soutenir pour enlever à l'Eglise le monopole de la charité et faire de l'assistance publique une institution purement laïque. Nous verrons comment la commune est devenue la circonscription territoriale

de droit commun dans laquelle évoluent les principaux services d'assistance. Nous remarquerons la faveur dont a joui l'assistance hospitalière auprès des pouvoirs publics au point de leur faire presque complètement oublier les autres modes de secours. Nous indiquerons en quelles mains le patrimoine des pauvres a passé, les dangers qu'il a courus, les dilapidations dont il a été l'objet et les efforts faits par plusieurs générations de bienfaiteurs pour le reconstituer. Nous étudierons l'œuvre des assemblées révolutionnaires ; leur essai d'organisation uniforme de l'assistance et de représentation unique des pauvres.

Abordant la législation actuelle nous comparerons les divers services qui fonctionnent actuellement dans la commune, le département et l'Etat ; nous déterminerons le caractère juridique de chacun d'eux, leur capacité, leur organisation particulière et l'étendue des attributions des organes qui les représentent.

Nous constaterons la variété et la multiplicité de cette organisation, mais en même temps son manque d'unité et de cohésion et ses lacunes.

Nous verrons les difficultés que présente cette complexité, les rivalités qu'elle a fait naître entre les différents services, l'incertitude que donne aux bienfaiteurs cette représentation des pauvres changeante et incomplète.

Après avoir indiqué les origines du projet de loi

voté par le Sénat le 4 juillet 1905, et les efforts faits par le législateur pour coordonner en un texte clair et précis les principes d'une nouvelle organisation des services d'assistance, nous examinerons les griefs qui ont été faits à cette tentative d'unification de la représentation des pauvres et nous rechercherons les améliorations qu'il peut être actuellement désirable d'apporter à la législation en vigueur.

Notre conclusion sera conforme à nos prémisses : Nous reconnaitrons qu'il est sage et de bonne politique de limiter quant à présent notre œuvre à des réformes partielles et de détail en respectant la conception d'ensemble d'une organisation, qui, par ce seul fait qu'elle est plusieurs fois séculaire et qu'elle a rendu de grands services, mérite encore quelque considération.

Nous laisserons de côté l'organisation spéciale de la ville de Paris qui résulte de textes particuliers auxquels le projet du Sénat n'apporte aucune modification.

HISTORIQUE

I. — L'ancien régime.

A. — L'ASSISTANCE LAÏQUE.

L'exercice de la charité fut en Gaule un des premiers devoirs imposés aux évêques. Des Maisons-Dieu ou Hôtels-Dieu confiés à leurs soins se multiplièrent de toutes parts et se partagèrent les divers genres d'assistance. Un capitulaire de Charlemagne, de 801, charge les évêques de l'administration des hôpitaux; le patrimoine de ces établissements est administré sous leur surveillance et se confond même avec celui de l'Eglise.

Au XII^e et au XIII^e siècles, avec l'apparition de la lèpre, du feu Saint-Antoine et de la peste, les congrégations et confréries ouvrirent des léproseries et maladreries en tous lieux; mais dès la fin du XIV^e siècle, après la disparition de ces épidémies, les dons des fidèles ainsi destinés au soulagement des pauvres, ne servirent plus qu'à satisfaire le luxe et la vanité des clercs qui en avaient l'administration. Déjà, en 1311,

le concile de Vienne avait transféré aux laïques l'administration des hôpitaux et hospices à charge d'en rendre compte aux évêques. Ce décret fut confirmé par le concile de Trente en 1545 « qui donnait aux Ordinaires toute inspection sur les hôpitaux et leur permettait de convertir en autres œuvres pies les biens destinés au genre de pauvres qui ne se trouvaient plus » (1).

François 1^{er}, par un édit du 19 décembre 1543, ayant eu connaissance du grand désordre de ces établissements dont, dit-il, les administrateurs s'étaient faits agents de spoliation, avait ordonné aux sénéchaux, baillis et autres officiers de faire l'inventaire des revenus des maladreries, de veiller à la distribution de ces revenus et s'il y avait lieu de remplacer les administrateurs ecclésiastiques par de bons bourgeois probes et solvables. Cette ordonnance du roi excluait de l'administration des hôpitaux, les nobles et les officiers, et n'admettait que de simples bourgeois « pour qu'ils fussent d'une plus facile discussion en cas que leur comptabilité ne fut pas exacte ou fidèle » (2).

L'édit du 15 janvier 1545 exige en outre que les administrateurs d'hôpitaux rendent compte aux juges royaux, baillis, sénéchaux, châtelains du lieu, des revenus et de l'administration desdits hôpitaux à peine

(1-2) Abbé de Récalde, *Abrégé historique des hôpitaux*.

de suspension et de destitution de leurs fonctions.

Ainsi, l'administration civile étendait peu à peu sur tous les établissements d'assistance sa surveillance et sa protection. Paralysée longtemps par les institutions féodales qui rendaient impossible toute législation générale, elle arrive à se développer et à se substituer à l'autorité ecclésiastique.

Il faut toutefois remarquer que cette tutelle n'avait encore été instituée que pour les hôpitaux et hospices. Les ordonnances de 1534, 1546 et 1580 confient aux curés vicaires et marguilliers le soin de dresser les rôles des indigents dans les communes et de leur distribuer l'aumône raisonnable.

Les dispositions des édits de 1543 et 1545 étaient du reste plus nominales que réelles et elles durent être reproduites bien des fois avant d'être obéies.

C'est d'abord l'ordonnance de Moulins qui, en 1566, enjoint aux officiers de tenir la main à ce que les revenus des hôpitaux soient bien employés aux nécessités des pauvres.

Sous la minorité de Charles IX, le chancelier Michel de l'Hôpital, dans un édit d'avril 1561, déclare que le roi, informé que les hôpitaux ont été mal administrés par les ecclésiastiques, ordonne qu'ils soient régis « par gens de biens, solvables, au nombre de deux au moins et résidants, élus de trois en trois ans par ceux à qui, d'après les fondations, la nomination

appartiendra » et qu'à défaut, le droit d'élection sera attribué aux communautés des villes, bourgades et villages. Les administrateurs ainsi élus devront demander des comptes à leurs prédécesseurs et en rendre chaque année aux patrons de l'hôpital, aux supérieurs ecclésiastiques ou aux magistrats du lieu.

En 1579, par l'ordonnance de Blois, Henri II tente comme ses prédécesseurs d'exclure les ecclésiastiques de l'administration hospitalière. Il enjoint à tous les officiers sous peine de suspension et de privation de leurs états de faire observer les édits précédemment rendus et notamment celui de 1561 « voulant que les revenus et les deniers provenant des hôpitaux et maladreries soient employés suivant lesdits édits et que ne pouvant désormais être établis commissaires au régime et gouvernement des fruits et revenus desdits maladreries et hôpitaux autres que simples bourgeois, marchands ou laboureurs et non personnes ecclésiastiques, gentilshommes, archers, etc. » (1).

Si le clergé se trouvait ainsi écarté de l'administration des hôpitaux, l'autorité ecclésiastique conservait cependant son influence prépondérante en matière d'assistance. Sous Henri IV et sous Louis XIII, c'est le grand aumônier qui est chargé de la réformation générale des hôpitaux. Vauban, dans son règlement

(1) Abbé de Récatde, *op. cit.*

sur l'hôpital général de Paris en 1680, prescrit que les assemblées générales devront être tenues alternativement chez le procureur général et chez l'archevêque de Paris. Par la déclaration du 12 décembre 1698, le curé est appelé à faire partie du bureau ordinaire de direction des hôpitaux et les archevêques et évêques sont admis à présider le bureau ordinaire et les assemblées générales de leur diocèse.

Dans les bureaux de charité organisés en 1642, le curé et les marguilliers ont encore la haute main sur les ressources et la distribution des secours. Necker, dans sa circulaire aux intendants de 1770, préconise l'union des représentants du clergé, à ceux de la noblesse et des bourgeois pour constituer les bureaux d'aumône et ces bureaux sont souvent même unis aux fabriques.

Au milieu du XVIII^e siècle, un partage d'influence à peu près égal subsiste encore en matière d'assistance publique entre l'autorité laïque et l'autorité ecclésiastique. Mais l'action philosophique qui, à la fin de ce siècle, marque son empreinte sur tout et partout va hâter le mouvement de sécularisation charitable.

Avec la Révolution, l'Eglise perd définitivement le monopole de droit de la charité comme elle avait perdu celui de la justice, de l'enseignement et de toutes les fonctions essentielles qu'elle avait exercées aux lieu et place de l'Etat.

Si, au cours du XIX^e siècle, les curés sont encore membres de droit des commissions charitables et y ont quelquefois une influence prépondérante, le rôle de l'Eglise devient de plus en plus effacé. Malgré une lutte très vive et des efforts désespérés, la jurisprudence du conseil d'Etat finira par lui refuser la qualité de mandataire officiel des pauvres et lui contestera même toute vocation charitable et cette jurisprudence sera consacrée par la loi du 9 décembre 1905.

B. — L'ASSISTANCE COMMUNALE.

Le second principe qui nous vient de l'ancien régime et qui caractérise l'organisation de l'assistance publique en France est celui de l'assistance communale. C'est une idée qui n'a guère été contestée ni même discutée avant ces dernières années; elle a toujours été appliquée d'une façon complète et absolue jusque et au delà de la Révolution. Elle est déjà clairement exprimée dans les annales des premiers conciles. « Que chaque cité nourrisse d'aliments convenables les pauvres qui y sont domiciliés suivant l'étendue de ses ressources, décide le Concile de Tours en 567, que les prêtres et les autres citoyens y contribuent afin que les pauvres ne se rendent pas dans les autres localités ». Toutes les ordonnances et édits de l'ancien régime font l'application de ce principe.

La commune est le centre autour duquel gravi-

tent les institutions charitables dont s'occupent nos anciens rois. Les hôpitaux et les hospices sont affectés aux habitants d'une seule commune: ce n'est qu'exceptionnellement et très tard qu'on y rattache les communes voisines qui en sont dépourvues. Les bureaux d'aumônes ou de charité sont formés dans la commune; ils recrutent leurs administrateurs parmi les habitants de la commune, les listes d'indigents ne comprennent que les habitants d'une seule commune.

Dans son ordonnance de 1536, François I^{er} déclare que les paroisses doivent nourrir et entretenir les pauvres qui y ont chambres, logements ou lieux de retraite. L'édit de 1561, en organisant les commissions administratives des hôpitaux, attribue le droit d'élection des administrateurs, à défaut de disposition spéciale des fondateurs, aux communautés de villes, bourgades et villages. L'ordonnance de Moulins de 1566 renouvelle aux villes, bourgs et villages l'ordre de secourir et entretenir les pauvres « dont ils seront natifs et habitants sans qu'ils puissent vaguer et demander l'aumône ailleurs qu'au lieu duquel ils sont ». L'édit de juin 1662 porte qu'il sera établi un hospice en chaque ville, bourg, paroisse pour y loger les pauvres invalides natifs des lieux ou y ayant demeuré un an. C'est encore par application du même principe que l'arrêt du Parlement de 1663 interdit le transport

à l'hospice de Saint-Vincent de Paul, des enfants trouvés autres que ceux de Paris où cet hospice se trouvait établi ; en déclarant « qu'il était de l'ordre de la charité et de la justice que chaque ville et chaque province nourrit ses pauvres ».

A la veille de la Révolution l'organisation administrative de l'assistance est uniquement communale ; la France est divisée de telle sorte qu'on ne peut le concevoir autrement.

C. — L'ASSISTANCE A L'HOPITAL.

L'ancienne France semble s'être arrêtée à une autre idée qui depuis a été fort controversée ; c'est celle qui fait de l'hôpital le mode de secours de droit commun. Si cette idée n'a pas régné sans partage jusqu'à la Révolution on peut cependant affirmer que l'hôpital a été l'institution préférée de l'ancien régime. La première tentative d'intervention de l'Etat dans le soulagement de la misère et des maladies a été la création des hôpitaux. Dès 793, Charlemagne appelait déjà les hôpitaux « établissements royaux ». Toutefois, il n'a été créé jusqu'au XVI^e siècle que des maisons de charité dues à l'initiative privée.

Le premier hôpital général ayant les caractères d'une institution d'assistance publique fut établi à Lyon, en 1531, à la suite d'une famine qui avait réduit les habitants de cette ville à une misère effroyable.

Puis furent érigés dans les principales villes du royaume d'autres hôpitaux généraux sous le patronage des rois, mais dont la direction fut confiée aux évêques.

Les premiers édits qui s'occupent des pauvres se réfèrent aux hôpitaux. En 1543 et 1544, François I^{er} essaie d'apporter un peu d'ordre dans leur administration. L'édit de 1581 nous donne un premier modèle d'organisation de ces établissements. Celui de 1612 prescrit à nouveau leur réforme et crée une Chambre Supérieure de magistrats pour l'étudier. L'édit de 1656 organise l'hôpital général de Paris et le place sous la protection du roi avec une administration autonome. Une déclaration de 1662 étend cet édit à la France entière et prescrit d'établir dans chaque ville un hôpital pour les pauvres et les malades de cette ville.

Tous ces textes peuvent faire croire à une puissante organisation. Mais il n'en est rien. Les édits n'étaient pas appliqués. La multiplicité des établissements et la variété de régime qu'on y rencontrait permettaient tous les abus et rendaient impossible leur répression. Ce n'étaient que dilapidations et mauvais traitements. Les laïques ne faisaient pas meilleur usage du bien des pauvres que les clercs : ils le confondaient avec leur propre patrimoine et le gaspillaient à leur aise.

Ce fut seulement le gouvernement de Louis XIV,

grâce à sa puissante organisation administrative et à ses procédés de centralisation, qui parvint à remédier à ces abus et à mettre un peu d'ordre dans ces établissements. Un édit de 1664 ordonne la destruction des hôpitaux devenus inutiles par suite de la disparition des fléaux qui, au XIII^e siècle, avaient motivé leur création. Pour certains, leurs biens devaient être réunis à ceux qu'on laissait subsister et qui n'étaient pas suffisamment dotés; les biens des autres seraient employés à établir de nouveaux hôpitaux dans les lieux où il n'en existait pas. Par une déclaration du mois d'avril 1693, afin de ne pas préjudicier aux droits acquis, le roi ordonnait que les fondateurs et ceux qui étaient en possession des établissements qui avaient fait l'objet de ces édits d'union et qui auraient la prétention d'être réintégrés en possession desdits établissements, devraient représenter leurs titres dans le délai de deux mois, passé lequel délai il n'en serait plus tenu compte. Le délai fut prorogé à plusieurs reprises et de nombreux procès furent entamés par les revendiquants. Cependant l'unification se fit peu à peu et le 12 décembre 1698 le roi put rendre une déclaration portant règlement général des hôpitaux.

Cette déclaration avait surtout pour objet de soumettre tous les établissements qui subsistaient à une même réglementation, à un même système administratif. Dans chacun d'eux, on instituait un bureau

ordinaire de direction composé du premier officier de justice du lieu, du procureur du roi aux sièges ou du seigneur, du maire, de l'un des échevins, consuls ou autres ayant pareille fonction et du curé, et à côté de ces directeurs nés un certain nombre de principaux bourgeois choisis de trois en trois ans dans les assemblées générales. Les assemblées générales devaient être composées du bureau de direction, de ceux qui avaient été directeurs d'hôpitaux et des autres habitants ayant droit de se trouver aux assemblées de la communauté du lieu. La déclaration établissait aussi une comptabilité stricte et uniforme. Elle prescrivait la tenue de registres de délibérations, chaque bureau devait nommer un trésorier qui rendrait compte avec pièces justificatives à l'appui et pourrait encourir la destitution et des poursuites sur ses biens.

Malgré ces édits et ces précautions, les hôpitaux seront encore en 1789 régis de la manière la plus variable et la plus imparfaite; ils échapperont jusqu'à la fin de l'ancien régime à l'autorité royale.

Louis XVI, aidé par Turgot et Necker, consulte l'Académie des sciences et nomme une commission pour étudier les moyens d'améliorer leur administration. La réforme des abus qui s'y rencontrent est toujours à l'ordre du jour. On peut lire dans les documents de la fin de l'ancien régime (1) les détails les plus

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*.

monstrueux sur leur manque d'hygiène et leur malpropreté. « Ce sont, a-t-on dit, de vrais capharnaüms » (1). Les hommes de la Révolution iront jusqu'à les considérer comme un fléau et s'empresseront de décréter leur suppression.

D. — LES MODES EXCEPTIONNELS DE SECOURS.

Dans l'impossibilité où l'on était de remédier aux abus de toute nature qui se rencontraient dans les hôpitaux, il fallait songer à organiser un autre mode de secours pour venir en aide aux malheureux. Ces établissements bien que très nombreux étaient du reste insuffisants pour recevoir toutes les victimes de la misère qui désolait la France à la fin de l'ancien régime.

Aussi Turgot aura-t-il l'idée de créer des ateliers de charité pour permettre aux indigents valides de trouver dans un travail facile le salaire qui devait assurer leur existence et des bureaux de charité pour venir en aide à ceux que la maladie et la vieillesse rendaient incapables de travailler.

Ces institutions n'étaient pas tout à fait nouvelles. Depuis longtemps le clergé et les particuliers avaient collaboré à l'assistance hospitalière par des distributions d'aumônes et de médicaments. Dans plusieurs

(1) Ferdinand Dreyfus, *L'assistance pendant la Révolution française*.

viles il existait déjà des associations charitables qui payaient des médecins, des chirurgiens et des sages-femmes pour les pauvres.

Saint Louis avait nommé des commissaires pour dresser les rôles des pauvres laboureurs incapables de travailler, dont il voulait assurer le soulagement.

François I^{er}, par lettres patentes du 6 novembre 1544, avait établi à Paris un bureau général des pauvres ou grand bureau des pauvres, composé de treize bourgeois nommés par le prévôt des marchands et de quatre conseillers au Parlement.

Ce bureau qui fonctionnait encore après 1789, pendant les premières années de la Révolution, procédait à la distribution des secours à domicile et s'alimentait à l'aide d'une taxe d'aumône.

Dans les campagnes, les curés faisaient des quêtes, distribuaient des secours et faisaient même l'office de médecins : mais les institutions qu'ils organisaient n'avaient en aucune façon les caractères d'un service public.

Louis XIV institue également des bureaux de charité dont la direction était confiée au seigneur, au curé et aux notables habitants. Les curés assistés de dames de charité devaient assurer le service. Mais ces bureaux n'existèrent qu'en petit nombre et seulement dans les communes les plus importantes.

C'est donc seulement avec Turgot que cette institu-

tion se généralisa et prit un développement considérable. Turgot avait pris pour modèle les confréries organisées par Saint Vincent de Paul, au cours du XVII^e siècle. Par une instruction de 1770, il prescrit d'établir un bureau de charité dans chaque paroisse et dans un mémoire au roi de 1775 relatif aux municipalités il s'évertue à démontrer l'utilité de ce mode d'assistance.

A partir de cette époque ces institutions se multiplient de tous côtés; on trouve à chaque pas des lettres patentes et des circulaires relatives à leur établissement et à leur réglementation. Ces bureaux de charité seront les ancêtres des commissions de bienfaisance de 1789 et des bureaux de bienfaisance de l'an V.

On ne peut guère citer avant 1789 d'autres institutions d'assistance publique dont l'organisation mérite d'être retenue.

Les seigneurs hauts justiciers à qui incombait la charge de veiller sur les enfants trouvés et de pourvoir à leur entretien les avaient abandonnés aux hôpitaux des grandes villes qui eux-mêmes n'en prenaient pas grands soins. Ces enfants étaient exposés aux dépravations et aux infirmités.

Turgot par une instruction du 2 mai 1775 avait prescrit la création d'ateliers de charité dans toute la France. Mais ces établissements eurent peu de succès. Ils entretenaient la paresse, étaient difficiles à sur-

veiller et remplissaient mal le but auquel on les destinait. Nous ne les verrons réapparaître que dans les périodes de troubles politiques ou économiques, aux époques pendant lesquelles on est obligé de recourir à des modes exceptionnels de secours parce qu'il s'agit de venir en aide à des misères également exceptionnelles.

E. — QUI REPRÉSENTAIT LES PAUVRES SOUS
L'ANCIEN RÉGIME.

Malgré son incohérence et ses lacunes cette assistance disposait d'un patrimoine considérable. Quel était donc le véritable propriétaire de ce patrimoine. Même à la fin de l'ancien régime on n'a pas l'idée très nette que ce patrimoine puisse appartenir à la collectivité des pauvres.

On ne considère pas les pauvres comme étant une entité juridique, comme une personne d'un genre spécial pouvant avoir des droits, des obligations. Le patrimoine des pauvres se trouve dispersé en une infinité de parcelles provenant de sources variées et se confondant souvent avec celui de l'Eglise ou du clergé.

Cependant une ordonnance de 1543 qui réglemente la communauté des pauvres de Paris, prescrit aux évêques, notaires d'engager les mourants à faire des générosités à cette communauté. Cette disposition est

reproduite dans l'ordonnance sur l'hôpital général de 1656 qui indique comment les curés devront agir pour ne pas laisser ces libéralités occultes: Les dons et legs « faits en termes généraux aux pauvres ou à la communauté des pauvres sans autre désignation », appartiendront à l'hôpital général « et en cette qualité pourront être revendiqués par les directeurs. » Les directeurs pourront recevoir tous dons ou legs et faire les acceptations, recouvrements et poursuites nécessaires.

Un arrêt du Parlement du 28 février 1785 prend également des mesures pour assurer l'exécution des dispositions testamentaires en faveur des malheureux. Les curés, notaires qui recevront des legs au profit des pauvres devront en donner avis au procureur général du roi. Toutes personnes qui en auront connaissance devront aussi en faire déclaration.

Malgré ces précautions qui n'avaient d'autre but que de prévenir les dilapidations et qui du reste restèrent en grande partie lettre morte, le clergé reste jusqu'à la fin de l'ancien régime le représentant officieux des pauvres.

L'autorité publique n'intervient que pour protéger les libéralités qui leur sont faites contre les dilapidations et les détournements, mais sans songer à en confier la garde et l'administration à un organe spécial.

Turgot, dans le but d'enlever au clergé l'administration des fondations, expose avec netteté les inconvénients et les abus qui en résultaient: « Il ne faut pas, dit-il, avoir un respect superstitieux pour ce qu'on appelle l'intention des fondateurs. Les fondations sont d'ordinaire l'œuvre de la vanité et si mal établies qu'elles ont quelquefois le temps d'être nuisibles avant qu'on ait soupçonné qu'elles sont inutiles (1) ».

A la veille de la Révolution, le clergé de Meulan déclarait qu'on devait regarder comme biens appartenant à l'Eglise et à l'Etat les fonds destinés au soulagement des pauvres. Le tiers reprendra la formule en supprimant l'Eglise et en maintenant l'Etat comme seul détenteur du bien des pauvres. Les assemblées révolutionnaires en même temps qu'elles procéderont à la centralisation des biens et revenus charitables entre les mains de l'Etat se feront un devoir de confisquer une partie des biens du clergé au profit des pauvres.

II. — La Révolution.

A. — LA CONSTITUANTE ET LE COMITÉ DE MENDICITÉ.

Les cahiers des Etats Généraux font une large place aux questions d'assistance. Ils font ressortir avec juste raison les abus, les désordres, et l'insuffisance

(1) Turgot, *Encyclopédie* (mot *Fondation*).

de l'ancienne législation ; nous retrouvons leurs doléances énumérées par le détail dans les rapports du comité de mendicité institué par l'Assemblée Constituante par le décret du 21 janvier 1790 : inégale répartition du patrimoine charitable à raison de l'application trop rigoureuse des principes de la spécialité des fondations, gaspillage, dilapidations, routine, malpropreté des établissements hospitaliers, contamination, promiscuité, lacunes graves en ce qui concerne l'assistance aux enfants, les secours à domicile, manque de direction et de contrôle.

Quels remèdes le comité va-t-il proposer ? Que vont faire les assemblées révolutionnaires pour les pauvres ? L'organisation des secours publics fut un des premiers problèmes qui se posa devant l'Assemblée Constituante. L'hiver de 1788 à 1789 avait été très rude : la misère du peuple était très grande, il fallait trouver un dérivatif à son exaspération.

Le décret du 2 novembre 1789 décide que les biens ecclésiastiques seront mis à la disposition de la nation et serviront pour partie au soulagement des pauvres ; le décret du 22 décembre 1789 charge les administrations de département, sous l'autorité et l'inspection du roi, de venir en aide aux malheureux et de contrôler les hôpitaux, hospices, ateliers de charité et toutes institutions charitables existant alors.

L'assemblée se déchargeait ainsi du soin des pau-

vres, en attendant que le comité de mendicité (qu'elle avait institué) lui eût apporté la solution qu'elle attendait.

Le comité comme toutes les grandes commissions voulut faire œuvre magistrale et grandiose. Au lieu de proposer des améliorations progressives et partielles à une organisation qui bien que très défectueuse avait cependant rendu beaucoup de services et avait paru même assez satisfaisante pour donner confiance aux nombreux bienfaiteurs dont elle tenait la plus grosse part de ses ressources, le comité préféra faire table rase de tout le passé; il voulait révolutionner l'assistance comme on voulait révolutionner les finances publiques, l'administration et toutes les institutions de l'ancien régime.

Le comité entendait jeter les bases d'une organisation originale « une vaste machine (1) » dont le fonctionnement régulier et permanent aurait suffi à soulager la misère sous toutes ses formes.

Pour alimenter cette machine, le comité proposait d'abord de réunir en une seule masse commune entre les mains de la nation, tout le patrimoine mobilier et immobilier des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance. Le devoir de la nation, disait-il dans son troisième rapport, est de secourir les pauvres;

(1) Levasseur, *Histoire des classes ouvrières en France*.

tous les biens et revenus à ce destinés doivent lui revenir de droit. Il proposait de vendre tous les biens fonds qui ne donnaient qu'un faible revenu et de verser le produit de cette vente dans une caisse nationale de bienfaisance: les pauvres seraient secourus plus sûrement et plus largement au moyen d'un crédit inscrit au budget de l'Etat.

Les sommes ainsi centralisées seraient réparties par toute la France, par l'intermédiaire des administrations de département, de district et municipales.

Les dons et legs faits aux pauvres iraient également à la caisse commune pour être nationalisés; le comité proposait de respecter pendant 50 ans la volonté des donateurs et d'administrer leurs biens selon leurs désirs, mais à la condition que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois.

Dans ce nouveau système, les hôpitaux devaient perdre leur autonomie pour n'être plus que des services publics, sans patrimoine propre, sans personnalité, ayant tous un revenu égal, proportionné à l'importance et aux besoins de chacun. A côté des hôpitaux le comité organisait une vaste organisation de secours à domicile pour les indigents valides ou malades et à laquelle seraient rattachées des institutions charitables de toute nature qui auraient leur part de revenus communs.

La Constituante n'eut pas le temps de mettre en pratique les mesures proposées par son comité. Dans

sa séance du 27 septembre 1791, elle constate elle-même qu'en matière d'assistance elle n'a rien fait que de prendre des mesures de police contre les mendiants et les vagabonds. Mais en décrétant la confiscation des biens des établissements charitables et en supprimant les redevances qui constituaient une grande partie de leurs revenus (dîmes et droits féodaux), elle laissait ces établissements dans une situation très précaire.

Le décret du 29 novembre 1790 suppose maintenus — tout au moins provisoirement —, les hôpitaux et hospices dans l'administration de leurs biens.

En votant la Constitution du 3 septembre 1791, la Constituante promettait la création et l'organisation d'un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides. Mais elle laissait aux législatures suivantes le soin de remplir cette mission.

La Législative ne fait rien en faveur des pauvres : elle se contente d'élire un comité de secours de vingt-quatre membres, lequel rédige un vaste projet d'organisation d'assistance qui ne fut même pas discuté. Elle vote quelques subsides pour subvenir provisoirement aux besoins pressants des hôpitaux.

B. — LA CONVENTION.

C'est à la Convention que devait être réservé le

soin de réaliser et de mettre en pratique le programme élaboré par le comité de mendicité de 1790. Le décret du 19 mars 1793 pose en effet les bases d'une nouvelle organisation des secours publics.

La principale préoccupation de la Convention était de trouver un système dans lequel la répartition des secours se fasse dans une proportion exacte avec les besoins des indigents, et suivant les règles de l'égalité la plus parfaite. Les nouveaux établissements devaient assurer aux pauvres une assistance toujours certaine et calculée mathématiquement d'après l'âge, les besoins et l'état d'indigence de chaque individu.

Le décret du 19 mars 1793 décide qu'en principe et toutes les fois qu'il pourra en être ainsi, les secours seront fournis à domicile; on ne parle plus d'hôpitaux mais on décrète l'institution des maisons de santé pour les malades spéciaux qui ne pourraient être soignés à domicile. Tous les modes de secours sont du reste prévus. Un fonds national provenant de la vente des biens des hôpitaux et fondations quelconques, alimentera ces diverses institutions ainsi créées et dans chaque canton une agence spéciale sera chargée d'en surveiller la distribution.

Pour compléter et justifier cette organisation de la charité légale, le décret du 19 mars interdit la mendicité et prohibe la charité privée; les souscriptions volontaires devront être versées à la caisse de secours

du canton pour être comprises dans la somme qui lui sera attribuée dans la répartition générale faite sur le fonds national.

Le décret du 28 juin 1793 règle le détail de cette nouvelle organisation. Il prescrit la formation par le Conseil général de la commune, de rôles de secours ou listes des indigents. Ces rôles doivent être arrêtés par les administrations supérieures et ensuite renvoyés à chaque agence de canton pour servir à la répartition des secours.

Les agences sont composées d'un citoyen et d'une citoyenne pris dans chaque commune et nommés par le Conseil général de la commune; elles ont pour mission de distribuer les secours, d'en surveiller l'emploi, de visiter les malades avec l'aide de l'officier de santé attaché à chaque agence; elles sont elles-mêmes surveillées par les municipalités d'arrondissement.

Chaque année, un crédit d'indigence est ouvert au budget de la République. Ce crédit est réparti comme nos impôts directs successivement entre les départements, les districts et les agences de secours du canton.

Ces décrets de mars et de juin 1793 n'avaient pas paru suffisants à la Convention, il lui fallait quelque chose de plus imposant; sur le rapport de Barrère, elle rend le décret du 21 floréal an II.

Ce décret institue un livre de la bienfaisance publique qui devait faire pendant au livre de la dette

publique et sur lequel on devait enregistrer les services rendus par les citoyens malheureux. Cette inscription aurait pour effet de garantir leur droit à la bienfaisance nationale. Quatre cents inscriptions par département étaient réservées aux agriculteurs valides âgés de 60 ans, ayant travaillé la terre pendant 20 ans, infirmes ou indigents, 200 inscriptions aux artisans vieillards ou infirmes, 500 inscriptions aux mères et veuves habitant les campagnes.

Malgré cette réglementation minutieuse, la misère augmentait toujours. Il fallait sans cesse recourir à des expédients et voter des crédits provisoires et extraordinaires en faveur des malheureux. La mesure qu'allait prendre la Convention devait mettre un comble à cette situation. Pour couronner son œuvre et permettre à son vaste système de fonctionner, la Convention, par le décret du 23 messidor an II, ordonne la réunion entre les mains de l'Etat de tous les biens appartenant aux hôpitaux, hospices et autres fondations. C'est ce qu'on a appelé la nationalisation du patrimoine des pauvres. La personnalité des établissements d'assistance disparaissait pour venir se fondre dans la personnalité de l'Etat. Cette mesure eut pour effet d'achever la ruine des établissements charitables: on allait tarir la source principale de leurs ressources, les libéralités; on aurait à redouter plus encore que sous l'ancien régime les dilapidations

des administrateurs; le patrimoine des pauvres allait avoir à compter avec les fluctuations des finances publiques; il était exposé à être englouti au cours d'une crise politique ou économique avec les autres ressources de l'Etat.

Ce décret de messidor an II ne tarda pas à soulever de vives récriminations: le 9 fructidor an III la vente des biens appartenant aux établissements charitables fut suspendue.

La loi du 2 brumaire an IV rendit aux anciens établissements de bienfaisance la jouissance de leurs biens non encore aliénés. L'ère des mesures révolutionnaires était close: celle des mesures réparatives allait s'ouvrir. Les personnes morales administratives chargées du soulagement des pauvres allaient se reconstituer peu à peu.

La loi du 16 vendémiaire an V décide que les hospices civils seront conservés dans la jouissance de leurs biens et des rentes ou redevances qui leur sont dues par le trésor public ou les particuliers. Les biens vendus devaient être remplacés par d'autres de valeur égale pris sur les biens nationaux. Cette restitution se fit du reste assez difficilement.

Cette loi règle, en outre, la manière dont les hospices seront administrés. Elle les réunit en une seule administration, sous la surveillance des administrations municipales. Ces administrations nomment une

commission composée de cinq membres qui est l'origine des commissions administratives de nos établissements communaux d'assistance.

Cette commission devait centraliser toutes les opérations relatives au service des hôpitaux. Ces établissements devenaient autonomes; ils acquéraient une personnalité distincte qui leur permettait d'agir librement dans la limite de leurs attributions.

Outre ce droit de nomination, les administrations municipales donnaient leur avis sur les comptes du receveur avant qu'ils soient adressés à l'administration centrale du département qui les approuvait.

Nous verrons qu'on a prétendu, pour en tirer argument, que la loi de vendémiaire avait mis les commissions des hospices dans la dépendance des communes; mais on oublie que les administrations qui les élisaient étaient des municipalités de canton, que ces commissions résidaient au chef-lieu du canton; les administrations municipales avaient bien sur elles un pouvoir de surveillance et une tutelle effective, mais elles ne pouvaient se substituer à elles pour administrer les hôpitaux.

Dès l'an V, la personnalité de ces établissements est hors de doute. La loi du 16 messidor an VII en étendant les pouvoirs de contrôle du gouvernement ne porte pas atteinte à cette personnalité. L'article 6 de cette loi décide en effet que « les commissions sont

exclusivement chargées de la gestion des biens, de l'administration intérieure, de l'admission et du renvoi des indigents.

Avec l'an VIII disparaît cette influence des administrations municipales sur les établissements hospitaliers résultant de leur droit de nomination des commissions. La loi du 28 pluviôse an VIII confie aux sous-préfets, qui sont eux-mêmes choisis par le premier consul, la nomination des administrations hospitalières. Un décret du 7 germinal an VIII transporte ce droit de nomination au ministre de l'intérieur qui le conserve jusqu'à l'ordonnance du 6 février 1818 qui en investit les préfets dans les communes où ceux-ci nommaient les maires. Une ordonnance du 6 juin 1830 étend les pouvoirs des préfets en leur conférant le droit de nommer toutes les commissions administratives des établissements dont ils réglaient les budgets. Cette ordonnance adjoint aux cinq membres nommés par le préfet, le maire en qualité de membre de droit.

Lorsque s'engagea, en 1849, devant l'Assemblée Législative, le débat qui aboutit à la loi du 7 août 1851 sur la réforme des hôpitaux et hospices, on proposa de partager entre l'autorité administrative et l'administration communale le droit de nomination des commissions administratives. Cette discussion n'aboutit pas et la loi de 1851 confia au pouvoir exécutif le soin de déterminer la composition des commissions administratives des hospices et hôpitaux.

Le décret du 23 mars 1852 donne au préfet sans restriction aucune la nomination des commissions. Le maire reste membre de droit et conserve la présidence de l'assemblée. Le maire était alors nommé par le pouvoir central, sa qualité d'agent de l'Etat lui enlevait toute indépendance. Le décret de 1852 fut abrogé par la loi du 21 mai 1873, remaniée en 1879 et qui nous régit encore actuellement.

C'est également une loi de l'an V qui rétablit les établissements chargés de secourir les pauvres à domicile et qui prennent le nom de bureaux de bienfaisance. La loi du 7 frimaire an V ordonne la perception au profit des indigents d'un décime par franc en sus du prix des billets d'entrée dans tous les spectacles et charge les administrations municipales de nommer un bureau de 5 membres dans chaque municipalité de canton pour répartir les secours à domicile provenant de cette perception et des dons et des legs que ce bureau pourra recevoir.

La nomination des membres des bureaux de bienfaisance a suivi les vicissitudes de celle des commissions administratives des hospices, mais aucun texte n'est venu remplacer cette loi du 5 frimaire an V qui est encore la base de notre législation d'assistance à domicile.

Depuis l'an V la législation charitable s'est reconstituée peu à peu, à mesure des besoins, avec l'aide de

l'autorité réglementaire du chef de l'Etat, mais souvent sans ordre, sans direction, selon les caprices de la politique. Nous verrons que, malgré sa variété et son étendue, elle est encore impuissante à faire face à toutes les misères qui se présentent à elle et que les pauvres ont parfois à souffrir des lacunes et du manque de coordination des textes qui régissent aujourd'hui les institutions d'assistance publique.

ORGANISATION ACTUELLE

D'ASSISTANCE PUBLIQUE

I. — Les établissements d'assistance, leur capacité juridique.

L'assistance publique telle qu'elle est organisée de nos jours est particulièrement remarquable par la diversité d'institutions dont elle dispose pour venir en aide aux malheureux. C'est l'hôpital pour l'indigent gravement malade, l'hospice pour le vieillard ou l'infirme, le bureau d'assistance médicale pour les soins aux malades à domicile, le bureau de bienfaisance pour les secours à distribuer à domicile, enfin toute une variété de services spéciaux pour les aliénés, les enfants assistés ou abandonnés, les sourds-muets, les aveugles.

Ces institutions forment des services dont les uns sont confiés à des administrations placées à la tête de circonscriptions administratives et dans la dépendance desquelles elles se trouvent, les autres à des administrations d'établissements publics plus ou moins

autonomes et toutes sous le contrôle et la tutelle de l'Etat.

L'Etat ne dirige, en principe, aucun service d'assistance, il n'en est aucun qui soit dans sa dépendance absolue et dont la personnalité s'absorbe dans la sienne.

Il existe cependant certains grands établissements charitables sur lesquels l'Etat a une autorité directe. Ces établissements sont au nombre de dix; ils sont ouverts à tous les Français et sont particulièrement destinés à secourir les infirmités et affections spéciales, tels que surdité, cécité, aliénation mentale, etc. Le nombre des malheureux atteints de ces infirmités est trop peu considérable et les soins que nécessite leur état sont trop spéciaux et trop coûteux pour que l'on ait songé à laisser ces individus à la charge des circonscriptions territoriales secondaires dont ils dépendent.

Ces établissements conservent leur autonomie, ont un patrimoine propre et sont capables de recevoir à titre onéreux et gratuit; la part qui incombe à l'Etat dans leurs dépenses n'apparaît au budget que sous forme de subventions.

Le département, au contraire, a dans sa dépendance des services d'assistance importants; il semble même

de ce fait avoir enlevé en partie à la commune son ancien privilège de circonscription d'assistance de droit commun. Pour les services nouvellement créés, tels que l'assistance médicale gratuite et l'assistance aux vieillards et qui, à défaut de libéralités, ne possèdent que des ressources restreintes et doivent recourir à l'impôt, l'organisation départementale permet de répartir plus équitablement les charges qu'ils nécessitent et de rendre ces charges plus supportables.

Pour les autres services (aliénés, enfants assistés), les raisons pour lesquelles on a étendu au département leurs attributions sont les mêmes que pour les établissements nationaux de bienfaisance.

Dans chaque département doit exister nécessairement un service d'aliénés, un service d'enfants assistés et abandonnés et un service d'assistance médicale gratuite. Ces services n'ont pas d'existence propre, leur personnalité se confond avec celle du département, leur représentation est la même que celle du département, leurs recettes et leurs dépenses figurent aux budgets départementaux.

La loi du 10 août 1871 prévoit, en outre, la création d'institutions départementales d'assistance. Le Conseil général peut organiser dans le département divers établissements de bienfaisance; il peut créer un hospice, un asile, un orphelinat, subventionner des sociétés publiques ou privées, distribuer des secours à

domicile, participer aux charges d'assistance des communes. Ses pouvoirs en cette matière n'ont d'autres limites que les ressources de son budget.

Les institutions ainsi créées peuvent être régies directement par le département : le préfet, par exemple, répartira des secours à domicile ; elles peuvent aussi être reconnues comme établissements distincts et gérées par une administration particulière : les établissements ainsi constitués, formeront soit des établissements d'utilité publique, administrés par le Conseil général ou la commission départementale, soit même des établissements publics, si le décret de création déclare qu'ils seront soumis aux règles ordinaires des établissements publics de même nature. C'est ainsi qu'à côté du service des aliénés, simple dépendance du département, organisé et entretenu par le département d'après certaines règles imposées par la loi du 30 juin 1838 aux Conseils généraux, il existe des établissements portant également le nom d'asiles d'aliénés, créés pour la plupart avant 1838, ayant une personnalité civile distincte et une organisation particulière, dont les dépenses doivent être acquittées avec des ressources spéciales et dont les recettes ne rentrent pas dans le budget départemental pour être, à l'occasion, affectées à d'autres services départementaux.

Il existe également dans le département d'autres éta-

blissements qui ont une autonomie et une personnalité qui ne se confond pas avec celle du département où ils sont créés, mais sur lesquels nous n'insisterons pas parce qu'ils dépendent plutôt de la police que de l'assistance, ce sont les dépôts de mendicité.

La commune est encore aujourd'hui le centre des principales institutions d'assistance, des plus importantes, de celles que l'on peut appeler les institutions de droit commun. Parmi les groupements sociaux, la commune n'est-elle pas après la famille celui où l'on peut le mieux se connaître et le plus facilement s'entraider. Si la législation de l'assistance médicale gratuite et celle de l'assistance aux vieillards empruntent au département l'étendue de sa circonscription et ses organes administratifs, la commune conserve même dans ces services le principal rôle, en ce qui concerne la répartition des secours.

Parmi les institutions d'assistance existant dans la commune, les unes sont dans sa dépendance directe; les autres ont une personnalité propre, une organisation spéciale et une autonomie particulière.

Comme dans le département, il existe des établissements d'assistance communaux entretenus et subventionnés directement par la commune; la loi municipale de 1884 prévoit l'existence de ces services commu-

naux d'assistance sans personnalité propre : ce sont des hospices, des refuges, des crèches, etc.

Les recettes et les dépenses de ces services figurent au budget communal ; ils sont dans la dépendance directe de l'autorité municipale. Ces institutions peuvent également être constituées en établissements d'utilité publique par décret en conseil d'Etat ; ils ont alors une personnalité civile mais ils n'en restent pas moins des œuvres privées.

Les établissements que l'on désigne plus spécialement sous le nom d'établissements communaux d'assistance sont au contraire des démembrements de l'administration municipale et ce sont en même temps des parties distinctes de l'administration publique, des établissements publics. Il existe trois sortes d'établissements publics d'assistance dans la commune : le bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance médicale gratuite et l'hôpital ou l'hospice.

Bien que placés au sein de la commune et fonctionnant dans la commune, ces établissements ont une personnalité civile propre et particulière à chacun d'eux, une existence légale, une capacité juridique, une responsabilité propre. Cette personnalité leur est donnée par le décret qui autorise leur création.

Leur reconnaissance résulte d'un acte du pouvoir exécutif, au profit de qui délégation a été faite par le décret du 25 mars 1852. C'est un principe absolu de

notre droit administratif qu'aucun établissement public ne peut exister sans l'intervention du pouvoir souverain. Il faut une loi pour créer un établissement public nouveau ; mais lorsque cet établissement existe il suffit d'un décret en forme de règlement d'administration publique pour constituer des établissements similaires qui seront nécessairement soumis à la même réglementation.

La loi du 24 juillet 1867 avait transporté de l'administration centrale aux préfets le droit de créer des bureaux de bienfaisance ; mais pour éviter des abus, disait une circulaire du 3 août 1867, on avait eu le soin de recommander aux préfets « dans l'intérêt même de ces établissements et pour assurer leur stabilité, d'exiger, avant d'arrêter leur création, qu'ils soient pourvus d'une dotation d'au moins 50 francs, soit en revenus d'immeubles, soit en rentes sur l'Etat, sans compter les subventions qui pourraient être accordées par les conseils municipaux et les recettes légalement attribuées aux pauvres, telles que le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières et le droit établi en faveur des indigents à l'entrée des spectacles, bals et concerts. » Bien que la loi municipale de 1884 ait abrogé la loi de 1867, cette règle administrative résultant de la circulaire du 3 août 1867 continue à être fidèlement observée.

Le conseil d'Etat l'a même consacrée et étendue en

refusant la création des hôpitaux et hospices lorsque leur existence et leur fonctionnement doit être assuré par une imposition extraordinaire; c'est seulement à titre exceptionnel qu'un projet de décret du 23 septembre 1880 a autorisé une commune à contracter un emprunt remboursable par annuités pour créer un hôpital.

Une autre circulaire du 5 mai 1852 avait établi en faveur du préfet une exception à la création par décret des bureaux de bienfaisance et cette exception subsiste encore aujourd'hui. En cas de calamité, pour éviter des retards dans la distribution des secours et à raison des lenteurs de la procédure de création des établissements publics de bienfaisance, le préfet peut, à titre provisoire, créer des bureaux de bienfaisance, sauf à les régulariser ou à les supprimer ultérieurement.

Les établissements publics ainsi créés dans le sein de la circonscription communale jouissent de l'autonomie la plus complète. Comme toute personne morale, ils sont investis de droits et d'obligations; ils ont pouvoir d'acquérir à titre gratuit et onéreux; ils peuvent ester en justice, ils possèdent un patrimoine, ont un budget; ils peuvent exercer tous les actes de la vie civile en pleine capacité, mais seulement dans certaines limites qu'il convient de préciser.

Comme toute personne, ils sont soumis aux lois et

règlements en vigueur, mais de plus ils sont placés d'une façon générale sous la surveillance et le contrôle de l'Etat : l'ensemble des règles destinées à contenir et protéger ces établissements porte le nom de tutelle administrative.

Cette tutelle a été organisée pour empêcher les administrateurs de ces établissements d'abuser de leur autorité et de compromettre les intérêts dont ils ont la garde. Mais on ne saurait comparer cette tutelle à celle des mineurs. Si les représentants de ces établissements ont en général besoin du concours et de l'approbation de l'autorité supérieure pour réaliser certains actes, cette autorité ne peut agir à leur place; elle peut se refuser de les autoriser à accomplir tel ou tel acte, mais elle ne peut les contraindre à l'accomplir.

La capacité des établissements communaux de bienfaisance comme celle de tous les établissements publics se trouve également limitée par un autre principe de notre droit administratif: le principe de la spécialité. Ces établissements ne sont investis de la personnalité civile qu'en vue de l'accomplissement de la mission qui leur est confiée; ils ne peuvent posséder que pour un intérêt social déterminé.

Si la loi leur enlève la charge de satisfaire à telle partie de leur mission, la part de dotation qui doit y subvenir peut leur être légitimement enlevée sans in-

demnité pour être transférée à une autre personne morale. Ils peuvent de même être contraints de verser à son véritable destinataire le revenu des biens grevés d'une affectation spéciale dont ils sont détenteurs, et dont l'emploi ne rentre pas dans leurs attributions spéciales. Ainsi un simple décret peut enlever à un hôpital les biens affectés au soulagement des malades pauvres d'une autre commune si un établissement hospitalier est créé dans la commune qui en était dépourvue ; les malades pauvres de cette dernière commune sont, en effet, seuls propriétaires des biens donnés en vue de leur traitement à l'hôpital de la commune voisine.

De même les biens et revenus recueillis avant la loi du 15 juillet 1893 par un établissement hospitalier, avec affectation spéciale au traitement des malades à domicile doivent être versés annuellement au service de l'assistance médicale gratuite. La même règle s'applique aussi aux fondations recueillies par les hospices en faveur des aliénés et des enfants assistés. D'après la loi du 14 juillet 1905, les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux possédant en vertu de fondations ou libéralités des biens dont le revenu a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieillards sont tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi conformément aux conditions de la dotation et jusqu'à concurrence dudit revenu.

Une autre conséquence des plus importantes du principe de la spécialité réside dans ce fait que les ressources de chaque établissement public de bienfaisance ne peuvent être affectées qu'au service spécial qui leur est confié.

Ainsi, les hôpitaux ne peuvent subventionner telle ou telle œuvre de bienfaisance privée ou distribuer des secours à domicile. On admet cependant que les hospices peuvent créer et entretenir des asiles de nuit; c'est peut-être en raison de leur origine: les premiers hôpitaux étaient surtout des asiles pour les voyageurs d'où leur nom d'hôtels-Dieu. Au cours du XIX^e siècle, beaucoup d'hôpitaux avaient encore des chambres de voyageurs.

La loi du 7 août 1851 elle-même a fait brèche au principe de la spécialité en permettant aux hôpitaux et aux hospices de disposer de leurs revenus jusqu'à concurrence du quart pour les affecter au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels en faveur des vieillards ou infirmes placés dans leurs familles. La portion des revenus ainsi employés peut, en vertu de la loi du 21 mai 1873, être portée au tiers, avec l'assentiment du conseil général.

Mais cette faculté est donnée aux hôpitaux sans réciprocité et, toujours par application du principe de la spécialité, les bureaux de bienfaisance ne pourraient affecter partie de leurs ressources à la création de

lits dans un hôpital ou à l'établissement d'écoles, de salles d'asiles.

« Considérant, dit un avis du conseil d'Etat du 25 novembre 1885, qu'on ne saurait autoriser un bureau de bienfaisance à fonder un hospice sans déroger au principe de la spécialité des établissements publics; considérant qu'en effet, d'après la loi du 7 frimaire an V, les bureaux de bienfaisance sont exclusivement chargés de la distribution des secours à domicile. »

Cependant, à une époque où le principe était appliqué moins strictement, certains bureaux ont été autorisés à accepter des legs faits à leur profit à charge d'entretenir des établissements hospitaliers; mais, ainsi que le rappelle la circulaire du 2 août 1867, cette dérogation n'était admise qu'en cas de fondation expresse, pour que les pauvres ne soient pas exposés à perdre la libéralité qui leur était faite.

Bien que la direction des travaux prescrits par le conseil municipal ait, en vertu de la loi du 7 frimaire an V, été placée dans les attributions des bureaux de bienfaisance, le conseil d'Etat a refusé d'autoriser un bureau de bienfaisance à accepter un legs dont le produit devait être affecté à l'assistance par le travail; mais les bureaux de bienfaisance peuvent créer des fourneaux économiques et des maisons de secours

parce que ces institutions rentrent dans leurs attributions.

En dehors de quelques exceptions tout à fait spéciales, les établissements publics de bienfaisance ont donc, en vertu du principe de la spécialité, une capacité nettement limitée aux actes qui rentrent dans leurs attributions. Certains d'entre eux ont pu se faire reconnaître par le conseil d'Etat une capacité générale pour tout ce qui touche à la bienfaisance et le droit d'intervenir chaque fois que l'un d'eux n'était pas spécialement compétent pour représenter les pauvres. Mais il y a là une dérogation formelle à ce principe de la spécialité, qui, nous le verrons, ne repose sur aucun texte.

**II. — Des différents organes chargés
d'administrer les établissements d'assistance.
De leurs attributions.**

Les services et établissements d'assistance publique sont organisés selon deux modes différents: les uns sont administrés par un directeur sous la surveillance et le contrôle direct du ministre de l'intérieur, ayant à côté de lui une commission consultative dont les pouvoirs sont des plus restreints; les autres sont dirigés par une commission administrative qui remplit à la fois le rôle d'organe exécutif et délibérant.

A. — ÉTABLISSEMENTS NATIONAUX DE BIENFAISANCE.

Les établissements nationaux de bienfaisance sont administrés sous l'autorité du ministre de l'intérieur par un directeur responsable, nommé par arrêté ministériel. Ce directeur est assisté d'une commission consultative composée de quatre membres nommés par le ministre.

Cette commission a pour mission de surveiller les services de l'établissement auprès duquel elle est placée. Elle n'a aucun pouvoir propre; elle émet des avis qu'elle consigne chaque année dans un rapport et signale les améliorations qui lui paraissent nécessaires.

Le directeur est chargé de l'administration, de la gestion des biens et revenus, de l'exécution des lois et règlements. Il prépare les budgets, ordonnance les dépenses, représente l'établissement dans tous les autres actes de la vie civile, assiste aux réunions de la commission consultative, avec voix délibérative sauf lorsqu'il est procédé à l'examen de son compte d'administration. Toutes les opérations importantes sont soumises à l'approbation du ministre de l'intérieur.

B. — SERVICE DES ALIÉNÉS.

Pour assurer le service des aliénés, les conseils

généraux doivent dans chaque département organiser un établissement spécial ou passer un traité avec un établissement public ou privé soit du département soit d'un autre département. Les établissements publics et services publics d'aliénés ayant ou non la personnalité, sont administrés tous sous l'autorité du ministre de l'intérieur et du préfet par un directeur responsable nommé par le préfet en tant que représentant du département. A côté de ce directeur est une commission de surveillance dont les membres au nombre de cinq sont également nommés par le préfet.

La commission qui se réunit au moins une fois chaque mois, est chargée de contrôler le service, elle donne connaissance au préfet des faits à signaler et émet des avis sur tous les actes relatifs à l'administration de ces établissements, mais elle n'a aucun pouvoir propre.

Le directeur est chargé de l'administration et de la gestion des biens et revenus de l'établissement: pour les actes les plus importants l'intervention du préfet est nécessaire. Le droit par le conseil général de régler les recettes et les dépenses de ceux de ces établissements qui n'ont pas de personnalité civile est une mission purement financière qui est une conséquence de la dépendance dans laquelle se trouvent ces établissements vis à vis du département. Mais ce droit ne modifie en rien les pouvoirs de direction et

de surveillance organisés pour tous les établissements d'aliénés par la loi du 30 juin 1838.

Cette loi prévoit, en outre, le cas où le département aurait traité avec un hospice et où la commission administrative de cet établissement aurait à cet effet affecté un quartier spécial aux aliénés. Dans ce cas, la commission administrative devra faire agréer un préposé spécial par le préfet et tiendra lieu elle-même de commission de surveillance dans les conditions de la loi de 1838.

C. — SERVICE DES ENFANTS ASSISTÉS.

Depuis la loi du 27 juin 1904 le service des enfants assistés est réglé par le conseil général. Il est administré directement par le préfet et, sous l'autorité du préfet, par l'inspecteur départemental de l'assistance publique. Une commission nommée par le conseil général ou, à son défaut, la commission départementale elle-même, donne des avis au préfet et présente annuellement un rapport sur le service. Ce rapport est transmis au ministre de l'intérieur et au Conseil supérieur de l'assistance publique.

Le service a pour but de venir en aide : 1° aux enfants que la mère ne peut ni nourrir ni élever ; à ceux-là le département accorde un secours temporaire ; 2° aux enfants trouvés, abandonnés ou orphelins pauvres,

aux enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés pour lesquels le préfet désigne dans chaque département, après avis conforme du conseil général, les établissements publics ou privés, où les enfants peuvent être admis en qualité de pupilles de l'assistance.

D. — SERVICE DE L'ASSISTANCE MÉDICALE GRATUITE.

Le service de l'assistance médicale gratuite fonctionne sous l'autorité du préfet, conformément à un règlement voté par le conseil général. Ce service appelé départemental par la loi est plutôt communal par son objet. Cependant les malheureux qui n'ont pas de domicile de secours dans la commune sont secourus aux frais du département.

Dans le département, ce service n'a ni autonomie, ni budget, ni comptes distincts; ses dépenses se rattachent au budget départemental.

Une grande latitude est donnée aux conseils généraux pour l'organisation de ce service dont les détails peuvent varier d'après les circonstances locales propres à chaque département. D'après un règlement modèle adopté par le Conseil supérieur de l'assistance publique, deux systèmes d'organisation sont particulièrement préconisés: dans l'un, le conseil général, sur la proposition du préfet, arrête le tableau des médecins, sages-femmes et pharmaciens qui, ayant

adhéré au règlement départemental, peuvent être appelés à donner leurs soins aux malades privés de ressources; cette adhésion implique l'obligation de se rendre à l'appel des malades les plus rapprochés: c'est le système Vosgien. Dans l'autre système, le département est divisé en circonscriptions et dans chaque circonscription un médecin est chargé de donner ses soins aux malades privés de ressources.

Le conseil général délibère également sur le rattachement de chaque commune ou syndicat de commune à un hôpital et sur la répartition des dépenses du service entre les communes et le département. Un système de barème dont le principe se trouve dans les articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893 permet aux communes riches de venir en aide aux communes pauvres à l'aide de subventions départementales et aux départements pauvres d'être secourus par des subventions de l'Etat.

E. — ASSISTANCE AUX VIEILLARDS INFIRMES ET INCURABLES.

Le service de l'assistance aux vieillards infirmes et incurables est, d'après la loi du 14 juillet 1905, organisé dans les mêmes conditions et sur le même modèle que le service d'assistance médicale. Le conseil général a un pouvoir souverain pour régler cette organisation dans les conditions prévues par l'art. 48 de la

loi départementale de 1871, c'est-à-dire que, pendant trois mois, ses délibérations peuvent être suspendues par un décret et que, ce délai expiré, elles deviennent exécutoires sans autre approbation. Le service est également sous l'autorité du préfet qui pourra se faire aider de l'inspecteur départemental de l'assistance publique. Le conseil général désigne les hospices qui devront recevoir les vieillards infirmes ou incurables qui ne pourront être secourus à domicile.

F. — HOPITAUX ET HOSPICES.

Les hôpitaux et hospices ne se rencontrent que dans les communes les plus importantes ou les plus favorisées, puisque ces établissements doivent pour la plupart leur origine à des libéralités.

Les communes qui n'ont pas d'hospices et d'hôpitaux sont rattachées aux établissements existants. Aux termes de l'art. 3 de la loi du 7 août 1851, le conseil général doit, sur la proposition du préfet, désigner les hôpitaux et hospices du département où les malades des communes qui en sont dépourvues peuvent être admis. La loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite confirme cette disposition et fixe de façon plus précise les conditions de rattachement des communes aux établissements hospitaliers.

Toute commune est rattachée pour le traitement de ses malades à un ou plusieurs des hôpitaux les

plus voisins; à défaut par le conseil général de délibérer, il peut être pourvu à cette réglementation par un décret en forme de règlement d'administration publique.

Les conseils généraux doivent tenir compte des ressources de chaque hôpital ou hospice dans la formation des circonscriptions et la désignation des communes rattachées. Il leur est recommandé de créer autant que possible un double rattachement: un hôpital pour les maladies ordinaires et un autre pour les maladies graves.

S'il n'existe pas d'hôpitaux et d'hospices dans toutes les communes, il en est, au contraire, où il en existe plusieurs. Au point de vue administratif ces établissements doivent être envisagés collectivement, ils constituent une personne morale unique, ils sont administrés par un seul organe: la commission administrative des hôpitaux et hospices.

G. — BUREAUX DE BIENFAISANCE.

La loi du 7 frimaire an V ordonnait qu'il fut institué un bureau de bienfaisance au moins par canton: on était alors sous le régime des municipalités de canton. Depuis la loi du 22 pluviôse an VIII qui a supprimé les administrations cantonales, l'action des bureaux de bienfaisance se trouve limitée à la circonscription communale.

En fait, le nombre de bureaux est encore aujourd'hui très restreint; un grand nombre de communes n'en possèdent pas. En 1848, il n'existait que 7.500 bureaux de bienfaisance dont un tiers n'avaient qu'une vie apparente et ne fonctionnaient que dans des cas très rares. L'enquête de 1874 nous montre que, sur 13.367 bureaux qui existaient alors, 993 ne fonctionnaient pas, faute de ressources. En 1884, on ne comptait encore que 14.760 bureaux et ces établissements avaient secouru 1.443.720 pauvres. En 1905, on en comptait 16.772 pour plus de 36.000 communes. En revanche il peut exister plusieurs bureaux de bienfaisance dans une même commune ; un donateur peut mettre comme condition qu'il sera établi un bureau de bienfaisance dans telle section de commune ; il peut aussi être nécessaire d'établir des subdivisions à l'intérieur d'un bureau afin de faciliter la distribution des secours ; mais dans ce dernier cas les subdivisions ainsi créées n'ont pas de personnalité propre ; elles sont soumises à l'administration du bureau principal.

H. — SERVICE COMMUNAL DE L'ASSISTANCE MÉDICALE GRATUITE.

Pour compléter l'organisation du service d'assistance médicale gratuite tel qu'il est établi dans le département, la loi du 15 juillet 1893 prescrit la création

d'un bureau d'assistance médicale dans chaque commune. Mais la vie propre de ce bureau est à peine perceptible surtout lorsqu'il n'a pas de dotation spéciale; il est englobé dans l'administration départementale au point de vue financier.

Le bureau d'assistance médicale gratuite a pour mission d'établir les listes d'indigents et de gérer les biens composant la dotation qu'il peut avoir. Dans les communes où il n'existe pas de bureau de bienfaisance, il remplace ce bureau et en exerce les attributions.

Une circulaire du 31 juillet 1893 déclare que l'intervention du gouvernement cesse d'être nécessaire pour l'institution de bureaux de bienfaisance. « Vous n'aurez plus à me saisir, dit le ministre de l'intérieur aux préfets, de demandes de création d'établissements de cette nature. »

Cette décision est erronée. La disposition de la loi de 1893, qui permet de suppléer à l'absence de bureaux de bienfaisance par les bureaux d'assistance, n'est que provisoire; c'est ce que décide du reste un avis du conseil d'Etat du 28 février 1894. « Loin d'abroger les lois en vigueur sur les bureaux de bienfaisance, la loi de 1893 fait au contraire mention de ces établissements et prévoit l'existence dans la même commune du bureau d'assistance médicale et du bureau de bienfaisance avec des patrimoines séparés,

des budgets distincts et des attributions différentes. Aucune disposition de la même loi n'interdit la création de bureaux de bienfaisance dans les communes qui en sont actuellement dépourvues. »

Depuis la loi du 14 juillet 1905, le bureau d'assistance est aussi chargé de dresser la liste des vieillards infirmes et incurables et de proposer le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux.

COMMISSIONS ADMINISTRATIVES. COMMENT ELLES SONT
NOMMÉES.

Les établissements communaux d'assistance, hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance et bureaux d'assistance médicale gratuite sont tous administrés par une commission administrative : commission administrative des hôpitaux et des hospices, commission administrative du bureau de bienfaisance, commission administrative du bureau d'assistance médicale. Ces commissions bien qu'ayant des attributions et des pouvoirs quelque peu différents, sont toutes composées de façon identique. La loi du 21 mai 1873 modifiée par la loi du 5 août 1879 s'applique à toutes indistinctement. La loi du 15 juillet 1893 décide, en outre, que la commission administrative du bureau d'assistance médicale doit être formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance ou par cette dernière seule s'il

n'existe pas d'hôpital ou d'hospice dans la commune ; mais à défaut d'hospice ou de bureau de bienfaisance, la commission d'assistance médicale doit être nommée comme les deux autres par application de la loi de 1873 modifiée en 1879.

Il ne peut y avoir dans chaque commune qu'une seule commission pour chaque espèce d'établissement. L'existence de plusieurs hospices dans une même communauté n'entraîne pas comme conséquence la formation de plusieurs commissions administratives ; il en est de même lorsqu'un hôpital ou un hospice a une annexe dans une commune voisine.

« Les stipulations par lesquelles des fondateurs d'établissements hospitaliers se réservent le droit de choisir les administrateurs, ne sauraient être accueillies, dit un avis du conseil d'Etat du 9 janvier 1864. » Toutefois, l'article 8 de la loi du 7 août 1851 reproduisant les dispositions du décret du 31 juillet 1806, permet aux fondateurs d'hospices et autres établissements de charité d'assister aux séances des commissions administratives avec voix délibérative d'après les règles à fixer par le ministre de l'intérieur sur une proposition spéciale des préfets et à la charge de se conformer aux lois et règlements.

Les commissions administratives des établissements communaux de bienfaisance sont composées du maire et de six membres renouvelables, dont deux sont élus

par le conseil municipal et les quatre autres nommés par le préfet. Le nombre des membres renouvelables peut, à raison de l'importance des établissements et des circonstances locales, être augmenté par décret en conseil d'Etat: l'augmentation doit avoir lieu par nombre pair pour que la proportion reste égale entre les membres élus par le conseil municipal et ceux choisis par le préfet ; en fait cette faculté a reçu fort peu d'applications.

Le préfet a dans son choix une liberté presque absolue. La circulaire du 26 septembre 1879 lui interdit cependant de choisir des conseillers municipaux, à moins d'impossibilité absolue de trouver d'autres membres. Ses décisions ne sont pas susceptibles d'être attaquées. En cas de renouvellement total ou partiel des commissions, les nouveaux membres sont nommés par le ministre de l'intérieur sur la proposition du préfet.

Les conseils municipaux ont aussi toute latitude dans leur choix qui peut porter sur des personnes ne faisant pas partie de leur assemblée. Si le conseil municipal se refuse de nommer ses délégués, la commission sera valablement constituée par les délégués du préfet. Aux termes d'un décret du 15 novembre 1896 et d'un avis du conseil d'Etat du 6 août 1898, les femmes peuvent faire partie des commissions administratives, mais seulement comme membres nommés par le préfet. La loi prévoit un certain nombre

d'incompatibilités pour les fournisseurs, médecins, conseillers de préfecture, etc., et d'inéligibilités résultant des lois électorales. Les fonctions sont gratuites. La durée en est fixée à quatre ans. Une démission pour être valable doit être acceptée par le préfet. Pour assurer l'esprit de suite dans les commissions, le renouvellement a lieu par quart.

Les commissions peuvent être dissoutes et leurs membres révoqués par le ministre de l'intérieur; les membres révoqués ne peuvent être réélus pendant un an; l'arrêté du ministre n'a pas besoin d'être motivé et il ne peut être déféré au conseil d'Etat.

La présidence des commissions appartient au maire, à l'adjoint ou au conseiller municipal remplissant dans leur plénitude les fonctions de maire. Le président a voix prépondérante. La commission nomme un vice-président qui préside en l'absence du maire.

ATTRIBUTIONS DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES.

Les commissions administratives sont à la fois des organes délibérants et exécutifs. Elles dirigent le service intérieur et extérieur des établissements à la tête desquels elles se trouvent, gèrent leurs biens, délibèrent sur tous les actes qui rentrent dans la mission de ces établissements et pourvoient à leur accomplissement.

Commissions des hôpitaux et hospices.— Ces com-

missions sont en ce qui concerne l'étendue de leurs attributions soumises au régime de la loi municipale du 18 juillet 1837. En 1851, au moment de la réorganisation de ces établissements, on ne pouvait leur donner plus d'indépendance que les textes en vigueur n'en accordaient aux municipalités.

Le nombre des décisions qu'elles peuvent prendre et qui sont exécutoires par elles-mêmes, sauf annulation dans les trente jours par le préfet, soit d'office pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée, est fort restreint. On peut citer: l'administration des biens et revenus, les conditions des baux et fermes dont la durée n'excède pas 18 ans pour les baux ruraux et neuf ans pour les autres; les conditions des marchés de fournitures n'excédant pas une année; les travaux dont la dépense n'excède pas 3.000 francs; la nomination et la révocation des employés à l'exception des receveurs qui sont nommés par le préfet sur la proposition de ces commissions.

Pour ne pas attendre le délai de 30 jours qui rendra leurs délibérations définitives, les commissions ont l'habitude de solliciter le visa du préfet.

La plupart des décisions des commissions administratives des hôpitaux sont soumises à l'avis du conseil municipal et suivent, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations de ce conseil.

Elles sont, en général, soumises à l'approbation du préfet dans les conditions de l'article 68 de la loi municipale de 1884 sauf les cas où l'approbation du ministre compétent par un décret ou par une loi est prescrite par les lois ou règlements qui s'y appliquent.

Ces décisions sont les suivantes: 1° Budget et comptes de l'établissement pour lesquels l'avis du conseil municipal est nécessaire, même dans le cas où celui-ci ne fournit aucune subvention. Le budget est arrêté par le préfet au-dessous de 3.000.000, et par décret au delà de ce chiffre;

2° Acquisitions, échanges, aliénations de biens;

3° Projets de travaux dont la valeur excède 3.000 fr.;

4° Actions judiciaires et transactions. Ces délibérations sont soumises à l'avis d'un comité consultatif formé dans l'arrondissement et composé de 3 membres choisis par le préfet, puis à l'avis du conseil municipal et à l'autorisation du conseil de préfecture. C'est au maire, d'après la jurisprudence, qu'il appartient d'ester en justice au nom des commissions administratives;

5° Sur les placements de fonds et emprunts;

6° Sur l'acceptation des dons et legs. Cependant, depuis la loi du 4 février 1901, si aucune contestation n'est formulée par les héritiers et qu'il n'y ait aucune charge ni condition à la libéralité, aucune autorisation n'est nécessaire. Lorsqu'il y a des charges et

conditions, mais pas de contestations, il faut l'autorisation du préfet en conseil de préfecture. Enfin, s'il y a des contestations, l'acceptation des libéralités est soumise à un décret en section du conseil d'Etat si elle ne dépasse pas 50.000 francs, et en assemblée générale du conseil d'Etat si elle atteint un chiffre plus élevé. Le président de la commission administrative peut toujours, à titre conservatoire et dans la limite de la spécialité de l'établissement qu'il représente, accepter, en vertu d'une délibération de la commission administrative, une libéralité faite à cet établissement;

7° Sur les baux ruraux de plus de 18 ans et les autres dont la durée dépasse neuf années.

L'avis du conseil municipal n'est qu'un simple avertissement destiné à éclairer ces administrations et l'autorité supérieure. Cependant, en matière d'emprunt et d'aliénation d'immeubles, la délibération prise par les commissions administratives ne peut recevoir son exécution que sur un avis conforme du conseil municipal.

Bureaux de bienfaisance. — Les commissions administratives des bureaux de bienfaisance ou plutôt les bureaux de bienfaisance, puisque le nom de l'établissement se confond avec celui de l'organe qui le représente, sont soumis à une tutelle beaucoup plus étroite que les commissions des hospices et hôpitaux. Les

bureaux de bienfaisance sont encore sous le régime de l'ordonnance du 31 octobre 1821 qui consacrait les idées de centralisation à outrance de l'an VIII. Les délibérations pour lesquelles ils ne sont soumis à aucune autorisation se réduisent à deux : 1° Travaux et réparations n'excédant pas 2.000 francs., et 2° nomination et révocation des agents du bureau à l'exception des médecins, pharmaciens et agents comptables qui sont nommés par le préfet, et du receveur qui est nommé par le ministre. Toutes les autres décisions des bureaux de bienfaisance sont soumises à l'approbation du préfet ou du ministre compétent.

L'influence du conseil municipal est, comme pour les commissions hospitalières, limitée au droit d'avis, mais cet avis doit dans tous les cas être conforme pour que la délibération de ces commissions puisse recevoir son application. Le conseil municipal peut donc, en cas de dissentiment avec le bureau, faire échouer une décision quelconque que celui-ci aurait prise.

Malgré la dépendance étroite dans laquelle se trouve le bureau de bienfaisance vis-à-vis de l'autorité supérieure, celle-ci ne peut se substituer à lui et le contraindre à faire tel ou tel acte qu'il n'approuverait pas. Ce serait conférer à l'administration un droit exorbitant qui serait absolument contraire à la personnalité des bureaux de bienfaisance.

Le bureau de bienfaisance dresse la liste des indigents qui est arrêtée par le conseil municipal. Il est statué sur les réclamations par une commission cantonale composée de 4 membres, savoir : le sous-préfet, le conseiller général, un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et le juge de paix du canton.

Commissions d'assistance médicale. — La commission d'assistance médicale gratuite est chargée d'assurer les secours médicaux, conformément à l'organisation départementale telle qu'elle est réglée par le conseil général. Ses décisions sont soumises au même régime que celui des commissions hospitalières.

Dans les communes où il n'existe pas de bureaux de bienfaisance elle exerce les fonctions de ce bureau.

Enfin, en vertu de la loi du 14 juillet 1904, la commission d'assistance médicale est chargée de dresser la liste des vieillards infirmes ou incurables qui remplissent les conditions pour être secourus. Le conseil municipal prononce l'admission de ces vieillards et la liste est transmise au préfet. Une commission cantonale, composée du sous-préfet, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement, dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton, d'un délégué des sociétés de secours mutuels et d'une personne nommée

par le préfet, statue sur les réclamations. Un recours contre les décisions de cette commission peut avoir lieu devant une commission centrale composée de quinze membres du Conseil supérieur de l'assistance publique et de deux membres du Conseil supérieur de la mutualité.

Etablissements d'assistance intercommunaux. —

L'article 116 de la loi municipale de 1884 permettait à plusieurs conseils municipaux de provoquer entre eux une entente et de faire des conventions à l'effet de créer et d'entretenir à frais communs des établissements d'assistance d'utilité commune.

La loi du 22 mars 1890 autorise les communes à se syndiquer pour créer des services intercommunaux d'assistance (hôpitaux, ou bureaux de bienfaisance); ces établissements peuvent par décret en conseil d'Etat devenir des établissements publics et avoir une personnalité civile distincte.

Mais il ne saurait exister de bureau d'assistance médicale commun à plusieurs communes. La loi de 1893 ne parle pas des syndicats de communes; la faculté de l'article 35 de cette loi ne leur est pas étendue.

Une circulaire du 10 août 1890 prescrivait que les hospices intercommunaux fussent administrés par le comité du syndicat. Toutefois, un décret du 5 mars

1896 qui autorise la création d'un bureau de bienfaisance intercommunal décidait que la commission administrative de ce bureau serait composée du président du comité du syndicat et de 6 membres renouvelables, dont 2 élus par le comité et 4 nommés par le préfet.

Si le syndicat a pour objet de secourir à la fois des malades, des vieillards, des enfants et des indigents valides, le comité pourra décider qu'une même commission sera chargée d'administrer les secours à domicile et l'hôpital ou l'hospice.

III. — Conséquences de cette organisation.

L'étude rapide des institutions d'assistance publique que nous venons de retracer nous donne l'impression d'un manque d'unité et même d'une confusion qui semble n'avoir d'autre mérite que permettre de venir en aide à des misères nombreuses et variées.

Nous avons vu que ces institutions avaient été établies sans plan d'ensemble, sans règle générale et surtout sans tenir compte des besoins locaux parce qu'elles avaient surtout été réglées dans leur développement par les libéralités des particuliers et nous nous représentons aujourd'hui la France couverte d'un grand nombre d'établissements d'assistance presque tous autonomes, séparés et distincts, sans rapport les uns avec les autres, ayant chacun leur champ d'action particulier.

Nous concevons immédiatement les dangers d'une telle complexité et les reproches, quelquefois même immérités, que l'on n'a pas manqué d'adresser à cette organisation.

Les premières critiques s'adressent au fonctionnement même des services. Vivant isolés les uns des autres, ces services tendent à devenir divisés et rivaux; l'une renvoie à l'autre telle misère qu'il prétend ne pas rentrer dans sa mission mais cherche en même temps à s'approprier telle libéralité qui ne lui était pas destinée. Les hôpitaux refusent des malades qui, à leur avis, devraient être soignés à domicile, tandis que leurs commissions ne songent qu'à accroître leur patrimoine. Ne cite-t-on pas certaine ville où le préfet fut dans l'obligation de prononcer l'admission d'office à l'hôpital d'un malade. N'est-il pas d'image plus frappante que celle par laquelle M. Francoz, rapporteur au Sénat d'un projet de loi sur l'organisation de l'assistance publique, définissait cet état : « On dit que dans certaines villes, hasarde-t-il, on voit des pauvres en file plus ou moins longue obligés de frapper à différentes portes avant de rencontrer celle derrière laquelle s'abrite le bureau qui correspond à leur genre spécial de misère, on dit aussi que parfois ces bureaux se les renvoient de l'un à l'autre sous prétexte de spécialité et cherchent à s'en débarrasser les uns les autres. »

Le manque de lien entre les administrations fait encore que telle branche d'assistance se trouve être très riche et très prospère alors que tel autre fonctionne peu ou pas du tout parce qu'elle manque de ressources. Dans telle commune il fait bon être indigent, dans telle autre on meurt de faim. On cite telle commune de l'Eure (1) où, pour une population de 83 habitants, le bureau de bienfaisance dispose d'un revenu de 5.610 francs, alors que vingt communes autour d'elle ne possèdent rien pour les pauvres. Ce sont généralement les communes qui ont le plus de pauvres à secourir qui ont le moins de revenus. Là où la population est riche, le patrimoine des pauvres est souvent considérable; dans les campagnes éloignées où le riche ne vient pas, les indigents sont en grand nombre.

Le résultat de ce défaut d'entente et de pénétration réciproque des services d'assistance avait déjà été prévu par le concile de Tours en 567 lorsqu'il demandait que chaque cité nourrisse ses pauvres. Les indigents en état de se déplacer se transportent dans les localités plus hospitalières qui se trouvent alors amenées à secourir les individus dont la charge ne leur appartenait pas.

Cet isolement et cet esprit particulariste des com-

(1) Saint-Germain-des-Angles (Henri Joly, *La bienfaisance au Parlement*).

missions administratives a encore pour effet de les laisser dans l'ignorance des véritables besoins de ceux qu'elles ont mission de secourir. Le malade pauvre est perdu de vue dès qu'il sort de l'hôpital alors qu'il est généralement dans le dénûment le plus absolu.

Pourquoi à ce sujet ne pas reproduire les suppositions que faisait M. Hébrard de Villeneuve en 1901 (1) puisqu'elles sont si près de la réalité: « Un ouvrier tombe malade: on le porte à l'hôpital où il trouvera pendant quelques semaines un abri et des soins empressés, mais que va devenir sa famille dont il est l'unique soutien ? L'hôpital n'en a cure ; ceci n'est plus de son domaine et si sa femme, en venant visiter son mari, se souvient qu'elle est mère et veut obtenir un secours temporaire pour les siens, il faut qu'elle aille frapper à une autre porte. Que de démarches pénibles, que d'heures de travail perdues, que de sollicitations humiliantes ! Le malade est à peu près guéri, les forces reviennent ; on se demande s'il ne vaudrait pas mieux le renvoyer chez lui où il achèverait de se rétablir ; mais l'administration de l'hôpital hésite, elle ne sait pas dans quelles conditions se trouvera placé le convalescent, quelles sont ses ressources et ses charges de famille. » Le bureau de bienfaisance ignore la nature et la gravité du mal qu'il

(1) Rapport au Conseil supérieur de l'assistance publique sur le projet de loi relatif à la représentation des pauvres.

vient de traverser, on le reçoit avec méfiance et il s'expose à se voir refuser un secours qu'il mérite plus que tout autre.

Le fait inverse peut se produire également quelquefois. En présence de plusieurs établissements ayant une compétence concurrente, certains individus sont assez habiles pour obtenir un secours de deux administrations. Les hôpitaux sont autorisés à employer partie de leurs revenus en secours à domicile, les bureaux de bienfaisance peuvent organiser des dispensaires ou des maisons de secours; chacune des commissions de ces établissements en se renfermant dans sa sphère sans chercher à savoir ce qui se fait à côté d'elle, s'expose à donner des secours aux mêmes individus alors que d'autres, peut-être moins intriguants, ne peuvent rien obtenir. Ce manque d'entente aura pour résultat de favoriser l'exploitation de la charité et l'industrie de la mendicité au détriment des véritables pauvres.

Cette multiplicité d'établissements ne complique pas seulement les rouages de l'assistance publique; elle rend les frais généraux plus élevés et quelquefois même disproportionnés avec les secours que ces établissements peuvent distribuer. En 1884, les frais des hospices étaient de 22.747.671 fr., soit 20 % des recettes et ceux des bureaux de bienfaisance de 26.570.536 fr., soit 18 % des sommes consacrées aux

secours. Prenons les frais de personnel des établissements hospitaliers pour 1905 : ils s'élèvent pour la France entière à 24.105.200 francs, sur un ensemble de recettes de 169.616.159 fr., et il faudrait encore y ajouter partie des frais généraux dont il est difficile de savoir le détail qui s'élèvent à 113.550.047 fr., et des frais de régies des biens s'élevant à 7.235.800 fr.

Pour les bureaux de bienfaisance il n'a été distribué en 1905, en denrées alimentaires, vêtements et chauffages, que 17.082.510 fr., sur un ensemble de recettes de 47.901.214 francs.

Quels reproches ne peut-on pas encore formuler contre ces commissions administratives et qui sont la conséquence directe des principes qui président à leur fonctionnement: elles sont routinières, rebelles à toute amélioration; elles ignorent la valeur des modes de secours qu'elles emploient, les répartissent au hasard sans chercher à se rendre compte du bien qu'elles font et sans vouloir regarder autour d'elles pour se renseigner sur ce qu'elles pourraient faire.

Enfin, cette organisation de l'assistance publique, toute variée et toute complexe qu'elle est, n'a même pas le mérite de suffire à tout, de s'adapter à toutes ces misères et de les représenter toutes. Nous verrons en détail les inconvénients de cette multiplicité d'établissements, quant à l'acceptation des dons et legs faits, soit à telle catégorie de pauvres, soit aux pau-

vres sans autre désignation plus précise ; nous verrons que souvent les pauvres sont victimes de cette multiplicité.

Qui donc aura qualité pour accepter un legs fait aux orphelins ? Sera-ce le préfet qui a la direction du service des enfants assistés, la commission administrative de l'hospice dans lequel ces enfants sont secourus ou bien encore le maire, soit comme président de cette commission administrative, soit comme représentant des pauvres. Qui recevra les libéralités faites à une commune pour la fondation d'un hôpital, d'une crèche ou d'un asile ?

Qui recevra les libéralités faites aux pauvres de la commune ou du département ? Qui recevra celles qui sont faites à la collectivité des pauvres ?

Ce qu'il manque encore à cette organisation des services d'assistance, c'est une représentation générale, quelque personne ou quelque collectivité douée de la personnalité civile, capable de coordonner l'action des établissements existants, de les rapprocher, d'établir entre eux un lien assez fort mais assez souple pour leur permettre de s'entr'aider, de se pénétrer, capable enfin de suppléer aux faiblesses et aux lacunes que présente cette organisation quelque peu confuse et incohérente.

QUEL EST
DANS L'ORGANISATION ACTUELLE DES SERVICES D'ASSISTANCE
LE MANDATAIRE OFFICIEL
DES PAUVRES

Cette représentation des pauvres qui doit compléter et coordonner les efforts faits par plusieurs générations pour assurer aux malheureux un secours efficace ne fait pas, il est vrai, complètement défaut. Il est admis par la doctrine et la jurisprudence que les pauvres forment, en vertu d'une fiction disent les uns, réellement disent les autres, une collectivité investie de la personnalité morale ayant une individualité juridique distincte des établissements d'assistance et qui ne disparaît pas devant eux. Ceci résulte, notamment, de l'article 910 du code civil et de l'ordonnance du 2 avril 1817 qui prévoient que des dispositions entre vifs ou par testament pourront être faites au profit des « pauvres de la commune ou des pauvres sans autre désignation. » C'est aussi cette idée qu'exprime le conseil d'Etat dans un avis célèbre du 15 février 1837, en décidant que toutes les libéralités faites

en faveur des pauvres doivent être acceptées par le bureau de bienfaisance ou le maire qui sont leurs représentants légaux.

Mais cette individualité juridique propre à défaut d'organe spécial nettement déterminé s'est trouvée souvent éclipsée par celle de ces établissements d'assistance; chacun de ceux qui avaient qualité pour représenter la catégorie de pauvres rentrant dans la sphère de ses attributions a cherché à accaparer cette personnalité générale des pauvres qui, par suite, est restée confuse et changeante.

Historiquement c'est l'Eglise qui, comme nous l'avons vu, a eu le monopole de cette représentation; mais elle a cherché vainement à le conserver, elle ne joue plus aujourd'hui aucun rôle dans l'organisation de la charité légale.

La commune, le département, l'Etat, le maire, le préfet, le ministre de l'intérieur ont revendiqué tour à tour le rôle de mandataire officiel des pauvres et, à défaut de texte législatif, la jurisprudence est restée hésitante, imprécise, changeante et sans autorité suffisante pour permettre au mandataire reconnu par elle de remplir sa mission avec assurance et profit.

I. — L'Eglise.

Au lendemain de la Révolution, le monopole de droit qu'avait eu l'Eglise en matière charitable lui est

complètement enlevé: on n'admet même plus qu'un partage d'influence et d'autorité puisse exister entre elle et l'Etat. La question qui va se poser sera seulement celle de savoir si l'Eglise peut encore prétendre à quelque droit sur les pauvres que certains bienfaiteurs avaient placés sous sa protection et sur les biens qu'ils leur destinaient, en un mot si elle a encore une vocation charitable.

Le conflit qui a persisté entre l'Eglise et l'autorité laïque pendant tout le XIX^e siècle, et dont les péripéties se sont déroulées tant devant les tribunaux administratifs que devant les tribunaux judiciaires, a eu pour résultat de priver l'Eglise de toute qualité de représentant officiel ou officieux des pauvres de quelque catégorie qu'ils soient et de lui enlever même toute vocation charitable.

Pour défendre ses anciennes prérogatives l'Eglise invoquait la loi du 8 germinal an X qui rétablit les fabriques et les charge de l'administration des aumônes et du soin de veiller à l'entretien et à la conservation des temples. On a épilogué longtemps sur le sens à donner à cet mot « aumône » et la question a fait l'objet d'un conflit entre le ministre de l'intérieur et celui des cultes.

Portalès, l'un des rédacteurs de cette loi du 18 germinal an X et ministre des cultes d'alors, prétendait donner à ce mot le sens de toute libéralité pieuse que

la charité destine ou peut destiner au soulagement du malheur ou de la misère. Le ministre de l'intérieur Chaptal estimait, au contraire, que les fabriques n'étaient appelées à gérer que les sommes offertes pour les frais de culte, l'entretien et la conservation des temples. Pour donner à son idée une application immédiate il prit un arrêté autorisant les établissements de bienfaisance, à l'exclusion des fabriques, à placer des troncs et à faire des quêtes dans les églises au profit des pauvres.

Le clergé refusa de se soumettre à cet arrêté et Champigny, le ministre de l'intérieur qui succéda à Chaptal, dut présenter au conseil d'Etat un projet de décret conçu dans les mêmes termes. A la suite d'un rapport de Portalis à l'Empereur, du 16 avril 1806 et dans lequel il exposait avec vigueur ses idées sur le rôle des fabriques en matière charitable, le projet n'aboutit pas. Un décret du 30 décembre 1809 confirme aux bureaux de bienfaisance le droit de quêter dans les églises, mais ce décret ne contient aucune exclusion des fabriques; il ne fait aucune allusion à leur vocation charitable.

Le conflit persista cependant entre les deux autorités jusqu'à la fin de l'Empire et donna lieu à une jurisprudence quelque peu contradictoire et confuse en matière de dons et legs faits aux fabriques pour les pauvres. « Il y a cependant tout lieu de supposer,

dit M. Tissier (1), que le conseil d'Etat n'a jamais cessé de reconnaître aux établissements publics de bienfaisance le monopole de la charité officielle. » Il expose, en effet, très nettement le principe de sa jurisprudence dans un avis fortement motivé du 20 décembre 1820, relatif à un projet d'ordonnance que lui soumettait le ministre de l'intérieur qui s'était alors fusionné avec le ministre des cultes mais avait repris les idées de ce dernier, ledit projet portant que les legs et donations faits aux pauvres seraient acceptés par les fabriques et les fonctionnaires ecclésiastiques lorsque les fabriques et les fonctionnaires ecclésiastiques seraient seuls nommés pour recevoir et distribuer lesdits legs et donations. Le conseil d'Etat repousse ce projet en ces termes, dans un avis du 20 décembre 1820 :

« Vu l'article 937 du code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817,

« Considérant que nos lois ont attribué aux bureaux de bienfaisance la tutelle des pauvres et l'administration de leurs biens; que rien de semblable ne se trouve dans les attributions des fabriques qui ne sont instituées que pour l'administration des frais du culte; que, sans doute, l'intervention des ministres de la religion dans les actes de bienfaisance doit être favorisée, puisqu'elle ajoute aux effets salutaires de ces actes,

(1) Tissier, *Traité des dons et legs*.

mais que l'acceptation d'un legs ne peut être faite que par l'individu ou l'institution à qui la loi a donné qualité pour remplir cette fonction; que, s'agissant d'un legs fait aux pauvres, les bureaux de charité sont seuls investis de cette qualité ; que cette acceptation, qu'on ne pourrait déplacer sans inconvénient et sans irrégularité, n'empêche pas qu'on introduise dans l'ordonnance qui l'autorise toutes les dispositions pour faire respecter la volonté du testateur; que, toutes les fois par exemple que, dans un legs fait aux pauvres, le curé est chargé par le testament de faire la distribution des choses léguées, on a toujours soin, dans l'ordonnance d'autorisation, de dire que le bureau de charité acceptera le legs, mais que la distribution sera faite par le curé ainsi que l'a voulu le testateur; que cette réserve concilie tous les motifs et toutes les considérations qu'on peut avoir en vue, qu'elle est d'une exécution d'autant plus facile que presque partout les curés ou les desservants sont membres du bureau de bienfaisance,

« Sont d'avis qu'il n'y a lieu de rien changer à la législation en vigueur. »

Le conseil d'Etat confirme encore sa jurisprudence dans différents avis et notamment ceux des 15 février et 12 avril 1837:

« Considérant, dit l'avis du 12 avril 1837, que les fabriques n'ont été reconnues comme établissements

publics aptes à recevoir et à posséder, que dans l'intérêt de la célébration du culte et dans la limite des services qui leur sont confiés à cet égard par les lois et décrets; »

« Considérant, dit l'avis du 15 février 1837, que toutes les libéralités faites en faveur des pauvres doivent, aux termes de cette ordonnance, être acceptées par les bureaux de bienfaisance ou les maires, qui sont leurs représentants légaux; qu'il n'appartient pas aux testateurs de modifier à leur gré les règles administratives et de conférer soit aux consistoires, soit aux curés et aux fabriques, dont les attributions se bornent à ce qui intéresse le service du culte, le droit de représenter les pauvres et d'exercer les actions qui leur appartiennent. »

Le clergé protesta contre ces avis et il réussit dans une certaine mesure à en atténuer la rigueur. Le conseil d'Etat accepta d'autant plus facilement de chercher une transaction que, par l'application stricte de ses principes, il exposait les pauvres à être privés du bénéfice des libéralités qui leur étaient faites par l'intermédiaire de l'Eglise.

Une legs était-il fait à un curé ou à une fabrique pour les pauvres, si la volonté du testateur était formelle, il ne fallait pas songer à faire accepter ce legs par l'un de leurs représentants légaux; et comme d'autre part, en vertu du principe de la spécialité, la

fabrique ou l'Eglise n'étaient pas compétentes pour recevoir une libéralité en dehors de la mission spéciale qui leur était confiée, le legs était exposé à ne pouvoir recevoir son exécution.

Pour mettre un terme à ce conflit de principes, le conseil d'Etat imagina le système de l'acceptation conjointe :

« Considérant, dit-il dans l'avis du 4 mars 1841, que la question soumise aux délibérations du conseil embrasse, dans la généralité de ses termes, deux hypothèses qu'il est essentiel de distinguer, parce que les raisons de décider et les décisions mêmes diffèrent dans les deux cas; que, dans la première hypothèse, il s'agit de régler le mode d'autorisation royale lorsqu'une libéralité est faite à un établissement capable de recevoir sous condition d'une fondation ou d'un service qui sont dans les attributions d'un autre établissement également capable de recevoir : par exemple, si une libéralité est faite à une fabrique, à condition de fonder une école gratuite, fondation qui rentre dans les attributions de l'autorité communale; que, dans le second cas, il s'agit de régler le mode d'autorisation royale, lorsqu'une libéralité est faite à un établissement capable de recevoir, sous condition de fonder un autre établissement qui peut devenir, par suite d'une autorisation spéciale, également capable de recevoir : par exemple si une libéralité est

faite à une fabrique sous la condition de fonder un hospice;

« Considérant, dans le premier cas, que l'établissement, dans les attributions duquel rentrent régulièrement la fondation ou le service imposés comme condition de la libéralité, c'est-à-dire la commune, ne peut être exclusivement autorisé, puisque cet établissement n'est pas institué par le testateur, et que l'établissement institué, c'est-à-dire la fabrique, ne peut pas non plus être exclusivement autorisé à accepter, parce que l'accomplissement de la condition est hors des limites des services qui lui sont confiés par la loi; qu'il en résulte qu'il ne peut y avoir lieu d'autoriser séparément l'un ou l'autre des établissements à accepter; que, si la fondation ou le service imposés comme condition de la libéralité ont un caractère évident d'utilité publique, le défaut d'acceptation aurait pour effet de nuire à l'intérêt général, en même temps qu'il empêcherait l'exécution de la volonté du testateur; que, dès lors, il convient d'autoriser simultanément l'établissement institué et celui qui doit profiter de la libéralité; que, par cette manière de procéder, on satisfait tout à la fois aux règles administratives, et à la volonté du testateur; et qu'alors même qu'il résulterait du testament que le testateur a voulu que la condition fut accomplie uniquement et exclusivement par l'établissement institué et qu'il

a même fait de l'inexécution de sa volonté, sous ce rapport, une clause révocatoire, ses dispositions devraient être réputées non écrites comme étant contraires aux lois (art. 900 du code civil).

« Considérant, dans la seconde hypothèse (celle par exemple où il s'agit d'une libéralité à une fabrique à la condition de fonder un hospice), que l'autorisation donnée exclusivement à l'établissement institué (la fabrique) serait insuffisante, puisqu'elle n'assurerait pas l'exécution de la condition, c'est-à-dire la fondation d'un établissement nouveau; qu'on ne peut se borner à autoriser ce dernier établissement à accepter puisqu'il n'existe pas encore, et que, s'il existait de fait, le legs deviendrait caduc, comme fait à une personne incapable de recevoir au moment où la succession s'est ouverte; qu'il convient alors d'examiner si l'établissement projeté présente un véritable caractère d'utilité publique; que, dans le cas de la négative, la condition ne pouvant s'accomplir, il y a lieu de refuser l'autorisation d'accepter; que, dans le cas de l'affirmative, c'est-à-dire si l'établissement projeté a un véritable caractère d'utilité publique, le gouvernement devant assurer l'accomplissement de la condition imposée, il convient que la même ordonnance autorise l'établissement institué à accepter et approuve la création de l'établissement à fonder, en déclarant que le legs devra être affecté à son service; que si, du reste,

il pouvait survenir entre les deux établissements ainsi autorisés quelques difficultés d'exécution pour l'administration des biens légués, le gouvernement aurait dans les limites du pouvoir de tutelle qui lui est confié par les lois, l'autorité nécessaire pour prévenir ou faire cesser ces difficultés,

« Est d'avis que, dans les hypothèses ci-dessus prévues, il doit être procédé dans le sens des observations qui précèdent. »

L'établissement ou la personne que l'on considère comme représentant les pauvres ne peut pas accepter les dons ou legs puisqu'elle n'est pas instituée; la fabrique ne peut pas non plus accepter seule, puisqu'elle n'est pas instituée, toujours en vertu du même principe: « L'Eglise n'a pas de vocation charitable. » Le seul moyen de sortir de cette impasse sans trop faire brèche aux principes posés dans les avis de 1837, pour ne pas nuire à l'intérêt des pauvres et pour donner, dans une certaine mesure, satisfaction aux prétentions de l'Eglise, était de faire accepter conjointement tous les intéressés.

Mais le clergé ne devait pas se contenter de cette transaction, et lorsqu'il fallut passer à l'application de ce nouveau système, une lutte très vive s'engagea de nouveau entre lui et l'autorité laïque; des procès surgirent de tous côtés et l'on fit particulièrement grand bruit autour de deux arrêts des cours d'appel de Grenoble et d'Angers, des 5 juillet 1869 et 27 mars

1871, qui réprouvaient l'expédient du conseil d'Etat.

Cette vive campagne eut pour résultat de faire revenir le conseil d'Etat sur le principe qu'il avait si fermement posé dans ses avis de 1837. L'Eglise allait se faire reconnaître une dernière fois le droit de pratiquer légalement la charité, de recevoir des libéralités pour les pauvres et de les représenter officiellement.

« Considérant, dit le conseil d'Etat, dans l'avis du 6 mars 1873, qu'il ne peut être contesté que, sous l'ancien régime, les fabriques n'eussent les aumônes dans leurs attributions; que, depuis l'an X, par une suite naturelle des anciennes traditions, l'usage s'est maintenu de quêter dans les églises pour les pauvres de la paroisse et qu'un grand nombre de libéralités entre vifs ou testamentaires sont journellement adressées aux fabriques avec une destination charitable, pour être distribuées par le curé ou le desservant; que, pour démentir un état de choses fondé sur les considérations morales les plus élevées et confirmé si unanimement par les mœurs publiques, il faudrait un texte qui interdit aux fabriques de recueillir des offrandes pour les pauvres; considérant que non seulement une telle disposition n'existe dans aucune loi ni dans aucun règlement, mais qu'au contraire, l'article 76 de la loi du 18 germinal an X et l'article premier du décret du 30 décembre 1809 attribuent expressément

aux fabriques l'administration des aumônes; que le mot « aumônes », employé par le législateur avec son sens véritable et traditionnel, ne comprend pas seulement les offrandes qui sont destinées à pourvoir aux frais du culte, mais aussi celles qui sont destinées aux pauvres; que l'interprétation donnée par Portalis à la loi qu'il avait rédigée ne peut laisser à cet égard aucun doute; qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune loi ne s'oppose à ce que les fabriques puissent recueillir seules des libéralités ayant une destination charitable. »

Tous les arguments invoqués par le clergé depuis le début du siècle trouvent leur consécration dans cet avis. Mais le conseil d'Etat pour se défendre d'avoir obéi à la pression du clergé va, dans un avis du 7 juillet 1874, chercher à expliquer le revirement de sa jurisprudence.

Il ne l'a modifiée, dit-il, que pour se mettre en accord avec l'autorité judiciaire.

« Considérant que l'acceptation conjointe présente de sérieuses objections.....; que la jurisprudence des tribunaux est contraire à cette interprétation et qu'il serait à craindre, si les héritiers portaient la question devant l'autorité judiciaire, qu'il ne fut jugé que la fabrique seule étant légataire peut seule se faire délivrer le legs.....; que le décret risquerait donc de rester inexécuté. »

C'est aussi dans cet avis du 7 juillet 1874 que le conseil d'Etat pour éviter d'avoir à persister dans cette nouvelle jurisprudence et sur une note énergique du ministre de l'intérieur du 27 février de la même année, par laquelle ce dernier déclare que ce serait jeter une véritable perturbation dans la législation charitable de permettre aux fabriques de s'immiscer dans la création et l'administration des établissements hospitaliers, décide, tout en autorisant la fabrique à accepter le legs à elle fait pour établir un hospice et à faire des revenus ainsi créés un chapitre spécial de son budget, de donner aux hospices ainsi créés une existence distincte avec des administrateurs spéciaux. Le rôle charitable reconnu à l'Eglise, en 1873, lui était ainsi partiellement retiré.

Enfin par trois avis de principe des 13 avril, 7 et 17 juillet 1881, le conseil d'Etat revient à sa jurisprudence primitive qu'il fixe définitivement.

L'Eglise, représentée par son organe administratif, la fabrique, n'a pas de vocation charitable et par application pure et simple du principe de la spécialité elle est inapte à représenter les pauvres.

« Considérant, dit le conseil d'Etat dans son avis du 13 avril 1881, que les fabriques comme les autres établissements n'ont été investis de la personnalité civile qu'en vue de la mission spéciale qui leur a été confiée; considérant qu'il résulte des articles 76 de

la loi du 18 germinal an X et 1^{er} du décret du 30 décembre 1809, que les fabriques ont été établies pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples, à l'administration des aumônes.. »

« Considérant, ajoute le conseil d'Etat dans son avis du 7 juillet 1881, que les établissements publics ayant été créés en vue de destinations spéciales on ne saurait ni étendre leurs attributions, ni les en dépouiller sans violer la loi de leur institution; »

« Considérant, dit l'avis du 17 juillet 1881, que ni les fabriques, ni les conseils presbytéraux n'ont été institués pour le soulagement des pauvres et pour l'administration des biens qui leur sont destinés: »

La mission des fabriques se trouve ainsi définitivement déterminée; l'organe administratif qui représente l'Eglise et, par suite, l'Eglise elle-même n'a aucune qualité pour représenter les pauvres et recevoir des libéralités charitables.

Mais en même temps, pour ne pas rendre caduques ces libéralités, le conseil d'Etat posait dans son avis du 7 juillet 1881 un autre principe: « Les personnes et établissements publics chargés de la représentation des pauvres, peuvent être substitués aux établissements ecclésiastiques dans l'acceptation de legs charitables faits à ceux-ci ».

Mais il faudra rechercher dans les dispositions testamentaires l'intention du disposant pour permettre

au bénéficiaire de la libéralité d'accepter aux lieu et place de l'institué.

Cette dérogation aux principes généraux du droit ne devait du reste avoir de l'avis même du conseil d'Etat qu'un caractère tout à fait exceptionnel.

Elle ne devait pas s'appliquer aux libéralités entre vifs. La personne qui apprend que la donation qu'elle a faite aux pauvres, par l'intermédiaire d'une fabrique ou d'un curé, ne peut être acceptée, aura toujours la faculté de la modifier et il n'est pas besoin de déroger aux principes pour lui permettre de faire produire effet à sa libéralité.

De même, lorsqu'un legs a été fait à un curé, à un évêque ou à une fabrique pour les pauvres, et que le testateur a manifesté sa volonté formelle de charger lesdites personnes de l'exécution de ce legs avec l'intention d'exclure l'assistance publique, le legs devra être déclaré caduc.

Bien qu'un peu rigoureuse, puisqu'elle a pour résultat de priver les pauvres d'un certain nombre de libéralités, cette jurisprudence a été maintenue par le conseil d'Etat qui en a fait de nombreuses applications. On la trouve également reproduite par les tribunaux judiciaires, et notamment par un jugement du tribunal civil de Rouen du 19 mai 1890 (1).

(1) *Gazette des tribunaux*, 26 et 27 mai 1890.

« Attendu, dit ce jugement, que le bureau de bienfaisance entend faire prononcer la délivrance à son profit en se fondant sur ce que cette disposition contiendrait un legs direct aux pauvres qu'il représente;

« Attendu que les termes du testament protestent contre cette interprétation; qu'ils sont clairs, précis et ne présentent aucune ambiguité; que le légataire institué, c'est la fabrique de l'Eglise Sainte-Maclou; qu'on ne saurait lui en substituer un autre sans violer les dispositions de dernière volonté du testateur, dont la loi assure le respect; que sans doute le testateur a voulu que les pauvres de sa paroisse prennent une part dans sa succession, mais qu'il a entendu que ses libéralités leur parvinssent par l'intermédiaire qu'il avait choisi; que remplacer cet intermédiaire par le bureau de bienfaisance, ce serait créer une disposition à côté de celle qui existe et contraire aux intentions du *de cujus* ».

Il s'agit là, en effet, d'une cause impulsive et déterminante de la libéralité dont on était obligé de tenir compte. Mais lorsque la volonté du testateur n'est pas ainsi formellement exprimée, les tribunaux judiciaires reconnaissent la validité de la combinaison qui consiste à substituer le représentant légal des pauvres à l'établissement incapable. Leur jurisprudence est en tous points conforme à celle du conseil d'Etat; les arrêts des cours de Grenoble et d'Angers, qui

avaient entraîné un revirement dans la jurisprudence du conseil d'Etat, sont restés sans écho.

« Attendu, dit un jugement du tribunal civil de Lodève du 31 juillet 1890 (1), que les fabriques ont été établies en vue de pourvoir aux besoins du culte, du service divin; que l'administration des biens destinés au soulagement des pauvres, pas plus que leur distribution, n'entre dans leurs attributions; que, si elles peuvent recevoir des aumônes, il faut entendre par ces mots les offrandes et dons volontaires faits par les fidèles pour les besoins du culte et non les fondations au profit des malheureux;

« Attendu que les établissements publics jouissant de la personnalité civile ont été institués pour des destinations spéciales; qu'on n'en saurait étendre leurs attributions sans violer la loi de leur institution; attendu qu'il n'est pas démontré que l'administration et la distribution des secours par la fabrique avaient été la cause déterminante du legs; que rien dans le testament ne fait présumer que le testateur ait voulu priver les pauvres de tous secours s'ils ne leur parvenaient pas par l'intermédiaire du conseil de fabrique; attendu que l'institution de la fabrique comme représentant les intérêts des pauvres est contraire à la loi et doit être réputée illicite,

(1) *Journal des Conseils de fabrique*, 1891, p. 194.

« Par ces motifs, ordonne la délivrance du legs dont s'agit, au profit de la commission administrative du bureau de bienfaisance de la commune de Plaisan. »

On retrouve la même solution dans les arrêts de la cour de Toulouse du 4 novembre 1890, et de la cour de Paris du 24 janvier 1891. Les considérants y sont pour ainsi dire reproduits mot pour mot.

L'Eglise qui, pendant de longs siècles, avait exercé le monopole de la charité perdait donc définitivement tout espoir de représenter officiellement les pauvres.

L'Eglise dans l'Etat moderne ne doit avoir qu'une mission spirituelle et les organes qui la représentent doivent se confiner dans l'accomplissement de cette mission. Ses représentants ne pourraient plus invoquer la loi de germinal an X et la mission donnée aux fabriques, puisque celles-ci sont aujourd'hui supprimées de par la loi du 9 décembre 1905 et que les associations cultuelles destinées à les remplacer ont de par cette loi une mission qui s'applique exclusivement aux choses spirituelles. La loi du 9 décembre 1905 consacre elle-même la jurisprudence des tribunaux administratifs et judiciaires en obligeant les représentants légaux des établissements ecclésiastiques à attribuer les biens grevés d'une affectation charitable aux services ou établissements publics ou d'utilité publique dont la destination est conforme à celle desdits biens.

II. — La commune.

La commune n'est pas seulement le centre des établissements d'assistance de droit commun, elle a aussi, en tant que personne morale représentée par un organe délibérant, le conseil municipal, et un organe exécutif, le maire, un rôle important en matière d'assistance. Le conseil municipal choisit partie des membres des commissions administratives, donne des avis; le maire préside ces commissions, administre et agit en leur nom.

C'est ce rôle qui a fait croire qu'à côté des établissements communaux d'assistance, la commune pouvait revendiquer la qualité de mandataire officiel des pauvres lorsque ceux-ci ne rentraient pas dans les limites des attributions spéciales de ces établissements ou n'étaient pas plus expressément désignés.

Pour répondre à cette prétention, ne convient-il pas d'abord de se demander si la commune a une vocation charitable ? L'article 61 de la loi municipale de 1884 dispose que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune et les articles 68 et 70 énumèrent un certain nombre d'affaires qui sont de sa compétence.

Cette énumération n'a-t-elle pas plutôt pour objet de préciser le degré d'autorité de ses décisions ? Il n'existe pour les communes rien de semblable à cette

disposition de l'article 40 de la loi du 10 avril 1871 qui prévoit l'existence d'institutions départementales d'assistance publique créées par le conseil général.

Mais il n'en n'est pas moins vrai que les communes ont pour mission de donner satisfaction à tous les besoins collectifs qui peuvent se manifester dans l'étendue de la circonscription communale, à l'exception de ceux dont la garde leur a été retirée par un texte formel. C'est ce que décidait le conseil d'Etat, dans deux notes des 28 juin 1882 et 1^{er} mars 1890, en émettant l'avis qu'un legs fait à une commune pour les pauvres pouvait être accepté par le maire au nom de cette commune sans qu'il y ait lieu de faire intervenir le bureau de bienfaisance et sans même qu'on ait à déclarer que l'acceptation était faite au nom des pauvres.

Le conseil d'Etat est revenu sur cette jurisprudence à la date du 22 janvier 1891 dans une note où il décide que, lorsqu'un legs est fait à une commune qui n'a pas de bureau de bienfaisance, ce legs doit être accepté par le maire, non pas comme représentant de la commune, mais comme représentant des pauvres; la commune est complètement exclue de l'acceptation des libéralités charitables qui lui sont faites, elle n'a qu'un simple avis à donner, conformément à l'article 70 de la loi de 1884. Le conseil d'Etat applique le principe de la spécialité dans toute sa rigueur.

Mais que vient faire ici le principe de la spécialité ? Il a été établi pour limiter la capacité des établissements spéciaux de bienfaisance auxquels l'autorité souveraine concédait la personnalité et l'autonomie.

C'est parce que ces établissements constituent des personnes que leur capacité doit être limitée et qu'il ne faut pas leur donner une indépendance trop grande et un pouvoir trop étendu.

Mais pour les communes rien de pareil ; il est dans leur essence d'avoir une mission générale vis-à-vis de tous les individus qui les composent. Pourquoi le domaine de la charité leur sera-t-il spécialement interdit ?

Du reste des textes récents ne font-ils pas allusion à cette vocation charitable ?

La loi du 25 juillet 1893 sur le traitement des instituteurs ne parle-t-elle pas d'établissements de bienfaisance et d'assistance publique fondés et entretenus par la commune auxquels peuvent être annexées des écoles primaires ? Il s'agit bien là d'établissements charitables sans personnalité propre s'identifiant avec la commune.

L'article 35 de la loi du 15 juillet 1839 ne dit-il pas que les communes qui justifient remplir d'une manière complète leur devoir d'assistance envers les malades peuvent être autorisées à avoir une organisation spéciale. Cela permet de supposer qu'il existe à côté des

institutions autonomes dépendant du service départemental, soit un service communal indépendant, soit un service d'assistance médicale, dirigé par la commune, sans existence légale distincte de celle de la commune.

Le conseil d'Etat lui-même semble revenu à sa jurisprudence première. Dans deux notes des 13 mars et 27 décembre 1902, à propos d'un legs fait à une commune pour les revenus être employés au profit des pauvres malades et infirmes, il décide que le maire doit accepter au nom de la commune et que le conseil municipal doit fixer par une délibération la répartition entre les établissements de bienfaisance intéressés.

La même décision a également été prise par lui le 20 mars 1902.

De même, d'un avis de 1889 (Legs Mariotte), il semble résulter qu'un établissement hospitalier institué en exécution d'un legs fait à une commune pourrait être un établissement exclusivement municipal et sans personnalité propre.

Mais de ce fait que la commune a une vocation charitable s'ensuit-il nécessairement qu'elle puisse être le mandataire officiel des pauvres ou même participer de leur représentation ?

Doit-on admettre, comme le tribunal civil de Nantes dans un jugement du 26 mars 1904, qu'un legs fait

au profit des malades indigents d'une commune déterminée ne constitue pas une disposition en faveur de personnes incertaines et est valable; que, si la commune n'est désignée ni comme légataire, ni comme bénéficiaire du legs, du moins ses malades dans le besoin sont appelés à en profiter et que, ne possédant ni bureau de bienfaisance, ni hospice, c'est elle qui, représentée par son maire, a capacité légale pour recueillir les libéralités faites à ses indigents et à ses malades ?

Existe-t-il un texte qui justifie cette manière de voir ?

Il y a des précédents, dira-t-on. L'ordonnance de 1698 fait administrer l'hôpital général par un bureau de direction et une assemblée générale qui sont les deux organes de la commune d'alors; le décret du 14 décembre 1789 charge le pouvoir municipal de l'administration des établissements qui appartiennent à la commune et qui sont destinés à l'usage des citoyens pauvres dont elle est composée.

Nous avons vu qu'un avis du conseil d'Etat du 17 juillet 1836 avait permis à la commune de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique au profit d'un hospice et que, par suite du silence de la loi du 3 mai 1841, cette jurisprudence est encore appliquée. Il y a là une lacune qui contribue à entretenir cette croyance que les hospices doivent être envi-

sagés comme des dépendances de la propriété communale.

Certaine jurisprudence a aussi admis que, lorsqu'il n'existait pas de bureau de bienfaisance dans une commune, le bien des pauvres faisait partie intégrante du patrimoine communal et, par application de cette idée, on a décidé qu'en cas de partage à effectuer dans une commune du bien des pauvres, par suite d'une modification de sa circonscription, il appartenait au conseil municipal de délibérer sur ce partage.

Cette confusion ne vient-elle pas de ce fait que les communes et les pauvres ont le même organisme administratif et financier ?

Le maire administre la collectivité des pauvres comme il administre la collectivité des habitants de la commune; de même les deniers appartenant aux pauvres sont versés dans la caisse municipale, ils passent par les mains des receveurs municipaux et figurent à un chapitre spécial du budget communal, mais ils n'y figurent que pour un ordre: ils y sont entreposés. Le conseil municipal n'a pas sur eux de contrôle officiel dans les conditions établies par la loi de 1884.

Serait-ce encore dans l'article 16 de la loi du 7 août 1851 que l'on saurait trouver la justification de cette intervention de la commune ? Cet article dit, en effet, que, lorsque la commune ne possède pas d'hospice ou d'hôpital ou que ces établissements sont insuffisants,

le conseil municipal peut traiter avec un établissement privé pour l'entretien des malades et vieillards après avoir consulté la commission des hospices et hôpitaux qui sera chargée de veiller à l'exécution du contrat passé avec l'établissement privé. Cette disposition excellente dans son principe est critiquable par son mode de réalisation.

S'il existe un hôpital ou un hospice dans la commune, mais insuffisant comme le prévoit la loi, il semblerait naturel que ce fut la commission administrative de cet établissement qui prit l'initiative du traité.

Cette anomalie peut faire croire que, dans le cas où il n'existe pas d'hôpital ou d'hospice et où c'est le conseil municipal qui passe le traité, ce conseil intervient comme représentant légal des pauvres.

Il est bien certain que par les avis qu'il donne, par les subventions qu'il distribue; par la nomination qu'il fait de partie des membres des commissions administratives, le conseil municipal a une grande influence dans l'administration charitable. Mais il ne faut pas exagérer son rôle.

Quand le conseil municipal accorde une subvention, il peut bien indiquer ses vues générales sur le meilleur emploi à lui donner, mais il n'a pas pouvoir d'arrêter le détail des dépenses et de dicter ses conditions.

Les subventions communales ne sont du reste pas

aussi considérables qu'on veut bien le dire. En 1876, sur 79 millions de recettes des hôpitaux, sauf Paris, les subventions figuraient pour 5.200.000 francs; dans 10 départements les communes ne donnaient absolument rien; pour les bureaux de bienfaisance les recettes étaient de 40 millions et les subventions de 3.100.000 francs seulement.

En 1879, M. Martin-Feuillée faisait remarquer dans la discussion du projet de loi qui est devenu la loi du 5 août 1879, que, sur 1607 hospices, 401, soit le quart, ne recevaient aucune subvention communale et que sur les 79 millions qui composaient leur budget ces subventions ne figuraient que pour cinq millions.

En 1881, les subventions n'étaient encore que de 10.004.690 francs pour toute la France.

D'une statistique publiée en 1898, il résulte que, pour la ville de Lyon, sur une recette de 5.392.000 fr. la subvention municipale n'était que de 350.000 fr.

Pour :	fr.	fr.
Marseille sur	2.163.000	de recettes, 113.400 de subvention
Bordeaux sur	1.790.000	— 722.000 —
Lille sur	2.786.000	— 350.000 —
Toulouse sur	973.000	— 261.000 —
St-Étienne sur	1.089.000	— 280.000 —
Roubaix sur	954.000	— 62.000 —
Nantes sur	1.467.000	— 481.000 —
Le Havre sur	1.214.000	— 820.000 —
Reims sur	1.115.000	— 466.000 —
Rouen sur	1.623.000	— 700.000 —

et il s'agit là des plus grandes villes, de celles qui ont les ressources les plus considérables.

Prenons la situation de 1905 pour la France entière : sur une recette annuelle de 169.616.159 francs pour les établissements hospitaliers la subvention communale n'est que de 32.084.869 francs et encore dans ce chiffre Paris figure pour 20.918.666 francs.

Pour les bureaux de bienfaisance, sur une recette annuelle de 47.901.214 francs, la subvention communale figure pour 15.607.831 francs ; pour l'assistance médicale gratuite, sur une recette annuelle de 20.171.628 francs, les communes donnent une subvention de 8.619.406 francs. Et l'on pourrait citer beaucoup de communes qui, en dehors des subventions obligatoires, ne donnent absolument rien aux établissements charitables.

Le conseil municipal donne son avis sur la plupart des délibérations prises par les commissions administratives. Quelquefois cet avis doit être conforme pour que la délibération puisse être approuvée par l'autorité supérieure.

Mais en général que valent ces avis ? La commune n'exerce là qu'un pouvoir moral, c'est un avertissement destiné à éclairer l'autorité supérieure et l'administration charitable et il ne peut dépendre d'elle d'entraver par son inertie ou son mauvais vouloir l'administration charitable. D'après l'article 70 de

la loi municipale de 1884, lorsque le conseil municipal a été régulièrement requis et qu'il a négligé de donner son avis, il peut être passé outre.

Les municipalités cherchent de plus en plus à étendre leur influence sur les établissements de bienfaisance qui vivent auprès d'elles; cette mainmise leur apparaît comme très légitime et il semble même que depuis quelques années la législation semble vouloir les encourager dans cette voie.

La commune, personne morale comme le département, prend une importance de plus en plus considérable dans l'organisation des services d'assistance. Aux termes de l'article 8 de la loi du 14 juillet 1905, c'est le conseil municipal qui prononce l'admission à l'assistance des vieillards infirmes ou incurables ayant leur domicile de secours dans la commune; le bureau d'assistance ne fait que les présentations. Cette extension des pouvoirs des municipalités, n'est-elle pas la conséquence naturelle de l'assistance obligatoire, de l'assistance qui ne peut être donnée qu'en ayant recours à l'impôt et qui a besoin de ressources illimitées à raison même de son caractère obligatoire. C'est ce que proclamait déjà M. Gory au Congrès international de l'assistance en 1899: « Le jour où le droit à l'assistance sera proclamé par la loi, l'autonomie des hôpitaux, hospices et bureaux de bienfaisance disparaîtra. C'est la commune qui devra

prendre la gestion directe de ces établissements et c'est la commune qui, ayant la possibilité de créer des ressources, sera tenue de remplir les obligations résultant de la mise en exécution du droit de secours. »

Nous ne croyons pas que le régime de l'obligation doive conduire nécessairement à la municipalisation des services d'assistance. Avant d'en venir à une pareille mesure il serait bon de jeter un peu les yeux en arrière et de considérer la triste expérience qui a été faite sous la Révolution. Il est possible que les malheureux trouvent dans l'impôt les ressources nécessaires au soulagement de leur misère; mais que deviendrait le patrimoine des établissements d'assistance entre les mains des municipalités ?

« Il vaut mieux tenir que courir ».

C'est un conseil que l'on pourrait donner aux pauvres eux-mêmes s'ils étaient maîtres de leur destinée, mais dont pourraient profiter ceux qui voudraient les mener à de pareilles aventures.

III. — Le maire.

L'article 937 du code civil décide que les donations faites au profit des pauvres d'une commune seront acceptées par les administrateurs de cette commune, et l'ordonnance du 2 avril 1817 ajoute: l'acceptation de legs ou donations faits aux pauvres des communes sera faite par les maires des communes lorsque les

dons ou legs seront faits au profit de la généralité des habitants ou pour le soulagement des pauvres de la commune. »

Voilà une disposition formelle qui fait du maire le représentant légal des pauvres dans la commune. Le maire sera donc le mandataire officiel des pauvres, mais seulement en tant que ceux-ci ne se rattachent pas à un des établissements spéciaux qui jouissent de la personnalité civile : hôpitaux et bureaux d'assistance pour les pauvres malades, hospices pour les pauvres infirmes et âgés, bureaux de bienfaisance pour les pauvres secourus à domicile. Il interviendra chaque fois qu'il s'agira d'accepter des libéralités faites aux pauvres de la commune ou des fondations d'institutions telles que crèches, orphelinats, etc., qui ne rentrent pas dans le cadre des établissements communaux d'assistance.

Quand le maire agit comme représentant des pauvres, il n'est pas un agent d'exécution du conseil municipal, il n'a pas à appeler le conseil municipal à délibérer sur les mesures qu'il doit prendre. Celui-ci peut seulement lui donner des avis.

Le maire s'acquitte d'une fonction spéciale qui lui est attribuée par la loi et il est seulement soumis à la surveillance de l'autorité supérieure.

La jurisprudence du conseil d'Etat fait application

de ces textes dans un avis du 6 mars 1873 précédemment cité » :

« Considérant que, si l'article 937 du code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817 attribuent aux maires la mission d'accepter les dons et legs faits aux pauvres d'une commune, ces dispositions ont pour objet de donner aux pauvres un représentant légal ».

Telle est aussi la jurisprudence des tribunaux judiciaires dans un arrêt de la cour de cassation du 6 août 1897 :

« Attendu que c'est au maire en sa qualité de représentant des pauvres de la commune que le legs doit être délivré ».

Il semble qu'en présence de textes aussi formels et d'une jurisprudence aussi précise, le maire devrait être toujours chargé du soin de représenter la généralité des pauvres de la commune, de recueillir les libéralités faites aux indigents soit directement, soit par l'intermédiaire d'une personne incapable ou dans les attributions de laquelle ne rentrait pas la bienfaisance, de prendre toutes mesures conservatoires de ces libéralités, d'en surveiller l'emploi, de veiller sur le produit des quêtes et collectes faites dans les bals et les spectacles au profit des pauvres, d'agir en justice pour faire respecter leurs intérêts.

Mais il n'en sera pas toujours ainsi : le bureau de bienfaisance, et, à partir de 1893, le bureau d'assis-

tance médicale, chercheront à enlever au maire cette ancienne prérogative.

IV. — Le préfet.

Etendant sa jurisprudence au département et considérant que les pauvres du département sont la réunion des pauvres de toutes les communes du canton et forment ainsi une assemblée de personnes morales, le conseil d'Etat a décidé que le préfet serait leur représentant légal et qu'il aurait qualité pour accepter les libéralités qui leur seraient faites.

Comme le maire, le préfet agit en vertu d'une attribution qui lui est propre et non pour le compte du département.

Il dispose librement des deniers qu'il a recueillis pour les pauvres, il n'a pas besoin de réclamer du conseil général le vote d'un crédit.

On ne saurait voir une exception à cette règle dans ce fait que le département est le représentant légal des enfants assistés et des aliénés indigents.

Il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici de services départementaux sans autonomie et sans personnalité propre. Le préfet chargé de l'administration de ces services n'agit alors que comme représentant du département.

Le département comme la commune est également

apte à être gratifié personnellement de libéralités destinées au soulagement des pauvres.

Comme la commune il a une vocation charitable. L'article 46 de la loi du 10 août 1871 prévoit la création d'institutions départementales d'assistance publique à côté des services d'assistance mis à la charge du département par les textes spéciaux.

Mais pas plus que le conseil municipal pour la commune, le conseil général n'a pas à s'immiscer dans la représentation générale des pauvres du département.

Cette représentation appartient au préfet seul.

C'est le préfet qui représente également les pauvres de l'arrondissement, du canton ou de plusieurs communes du département.

« Dans le cas où un testateur aurait voulu que le profit d'un legs fut appliqué aux pauvres de plusieurs communes, dit un avis du conseil d'Etat du 15 février 1837, l'acceptation doit être faite par le préfet qui représente tous les établissements publics du département ».

De même pour un legs destiné à fonder un hospice chargé de recevoir les vieillards pauvres de 18 communes, le conseil d'Etat décide, par un avis du 11 août 1885, qu'il y a lieu de faire intervenir, pour l'acceptation de cette libéralité, le préfet du département comme représentant légal des vieillards pauvres des 18 communes. On rencontre cependant certaines dé-

cisions judiciaires qui admettent qu'un legs en vue de la création d'un hospice cantonal doit être accepté au nom des pauvres du canton par tous les maires intéressés.

V. — Le Ministre de l'Intérieur.

C'est aussi parce que les pauvres de toutes les communes de France forment une assemblée de personnes morales que ces pauvres peuvent dans leur ensemble être valablement représentés par le ministre de l'intérieur, leur mandataire officiel.

Ceci résulte d'un avis du conseil d'Etat, du 15 février 1837.

Le ministre de l'intérieur est le ministre de la bienfaisance et le tuteur né des pauvres. C'est au budget du ministre de l'intérieur que figurent les crédits destinés à subventionner les établissements de bienfaisance.

Il y a cependant certaines catégories d'indigents qui, en vertu des dispositions législatives particulières, échappent à sa protection; ils sont représentés par le ministre de la marine agissant au nom de la Caisse des Invalides.

Le ministre de l'intérieur n'intervient du reste qu'exceptionnellement comme représentant des pauvres. Le droit commun étant en France l'assistance communale, on admet qu'une libéralité faite en faveur des

pauvres sans autres désignations doit être attribuée aux pauvres de telle commune déterminée et acceptée par le représentant légal des pauvres de cette commune.

Pour les uns, c'est à la commune où le testateur est décédé que revient la libéralité, pour les autres, c'est à celle où il a fait son testament.

C'est cette dernière opinion que le conseil d'Etat a consacrée dans un avis du 12 août 1834 en considérant qu'au moment où le testateur a fait un legs en faveur des pauvres, il a eu en vue ceux qu'il avait sous les yeux et au milieu desquels il vivait; mais il y a là avant tout une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux (1).

VI. — Le Bureau de bienfaisance ou le Bureau d'assistance médicale.

Le ministre de l'intérieur et le préfet ont toujours, en vertu d'une juridiction constante, été reconnus comme les seuls représentant légaux des pauvres de la circonscription qu'ils administrent. Pour le maire, il n'en a pas été toujours ainsi et si les textes qui le désignent comme le mandataire officiel des pauvres de la commune n'ont pas été abrogés, la jurisprudence lui a retiré presque complètement cette qualité pour la donner au bureau de bienfaisance.

(1) Douai, 29 novembre 1894, D., 94, 2, 599.

Il semble même résulter de cette jurisprudence que, depuis la loi du 15 juillet 1893 qui crée le bureau d'assistance médicale, le maire ne doit plus participer en aucun cas à la représentation générale des pauvres.

Parmi les établissements publics de bienfaisance, le bureau de bienfaisance a toujours été considéré comme le mode d'assistance de droit commun dans la commune.

Le manque de ressources que l'on qualifie d'état d'indigence est la forme à la fois la plus simple et la plus fréquente sous laquelle se présente le malheur et qui nécessite le secours de la société, sans qu'il soit nécessaire que vienne s'y ajouter la maladie ou la vieillesse.

Aussi, le conseil d'Etat, s'appuyant sur la loi du 7 frimaire an V et sur le décret du 30 décembre 1809 qui autorise les bureaux de bienfaisance à faire des quêtes dans les églises pour les pauvres, décide-t-il, dans un avis du 6 juillet 1831, que les bureaux de bienfaisance ont été institués pour administrer les biens des pauvres et recevoir les dons qui leur sont offerts. Il semble ainsi ne pas s'apercevoir que la loi de frimaire an V n'a parlé que des dons offerts au bureau de bienfaisance mais non pas des libéralités qui pourraient être faites à la généralité des pauvres.

Mais il n'existait alors qu'un petit nombre de bureaux de bienfaisance et il fallait bien tenir compte

des textes qui donnent au maire seul la qualité de représentant des pauvres. Aussi, le conseil d'Etat appelle-t-il encore le maire à participer à la représentation des pauvres dans les communes où le bureau de bienfaisance fait défaut.

Dans cette nouvelle jurisprudence, un partage d'attributions va s'établir en matière charitable, entre le maire et le bureau de bienfaisance.

« Considérant, dit l'avis déjà cité du 15 février 1837, que toutes les libéralités faites en faveur des pauvres doivent, aux termes de l'ordonnance du 2 avril 1817, être acceptées par le bureau de bienfaisance ou le maire qui sont leurs représentants légaux. »

Que deviendra cette jurisprudence à partir de 1893, puisque le bureau d'assistance organisé dans toutes les communes tiendra lieu de bureau de bienfaisance ? Cependant, par un avis du 6 mars 1873, le conseil d'Etat rompt avec sa jurisprudence antérieure en décidant que les bureaux de bienfaisance ne participeront plus à la représentation des pauvres en dehors de leurs attributions spéciales et que cette représentation sera exclusivement dévolue aux maires. « Considérant, dit-il, d'une part, que la loi du 7 frimaire an V, qui a créé les bureaux de bienfaisance pour recouvrer le droit des pauvres qu'elle établissait temporairement à l'entrée des théâtres, a seulement ajouté à cette mission le soin de diriger les travaux de

charité ordonnés par l'autorité municipale, de recevoir les dons qui leur seraient offerts et de répartir les secours à domicile; que l'article 937 du code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817 n'appellent également les bureaux de bienfaisance à accepter que les dons et legs qui leur sont adressés; qu'à la vérité la loi du 20 ventôse an V qui leur rendait applicable la loi du 16 vendémiaire précédent, l'arrêté du 27 prairial an IX et les décrets des 12 juillet 1807 et 14 juillet 1812 ont réparti entre eux et les hospices, les biens non aliénés des anciens établissements de bienfaisance qui secouraient les pauvres ou les malades, mais qu'aucune de ces dispositions n'a prescrit qu'à l'avenir, les bureaux de bienfaisance pourraient, seuls, et à l'exclusion de tout autre établissement, recueillir des libéralités destinées au soulagement des pauvres.

« Considérant, d'autre part, que si l'article 937 du code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817 attribuent aux maires la mission d'accepter les dons et legs faits aux pauvres d'une commune, ces dispositions ont pour objet de donner aux pauvres un représentant légal pouvant accepter et administrer les libéralités qui leur sont adressées sans autre détermination ».

En 1881, nouvelle jurisprudence, les maires sont exclus à leur tour et remplacés par le bureau de bienfaisance:

« Considérant, dit l'avis du 7 juillet 1881, que les

bureaux de bienfaisance tiennent des lois, décrets et ordonnances la mission exclusive d'administrer les biens des pauvres. »

Cette conception semble même avoir gagné les tribunaux judiciaires.

Un jugement du tribunal civil de Lyon du 27 octobre 1899 ne décide-t-il pas qu'un legs fait à un curé pour être distribué aux pauvres est censé fait au bureau de bienfaisance qui, seul représentant des pauvres, a capacité pour en demander la délivrance.

La cour de cassation le 21 avril 1898, à propos d'une disposition testamentaire conçue en ces termes : « Je donne au curé de la paroisse pour les pauvres », décide également que les personnes ainsi qualifiées sont incertaines et que le legs qui les concerne serait nul si ce legs n'était censé fait au bureau de bienfaisance qui est le représentant des pauvres. Le tribunal de Charolles a rendu, le 17 mai 1904, un jugement absolument identique à cet arrêt.

Cette jurisprudence est très critiquable. Elle ne s'appuie sur aucun texte. Comme le disait très justement l'avis du conseil d'Etat du 6 mai 1873, la loi du 7 frimaire an V n'a pas donné au bureau de bienfaisance d'autre mission que de secourir les pauvres à domicile et d'administrer les travaux de charité ordonnés par l'autorité municipale. Aucun texte n'est

venu abroger l'article 937 du code civil et l'ordonnance de 1817.

Si l'on examine de près cette jurisprudence et qu'on cherche les motifs qui l'ont déterminée, on est surpris de la coïncidence qui existe entre ses revirements successifs et les divers changements par lesquels a passé la représentation des pauvres en la personne des fabriques. C'est en 1837 que se place un avis de principe qui institue le compromis entre l'Eglise et l'autorité laïque que nous avons exposé sous le nom de système de l'acceptation conjointe; c'est dans le même avis que le conseil d'Etat fait participer également le bureau de bienfaisance et le maire à la représentation des pauvres. En 1873, un autre avis reconnaît aux fabriques une vocation charitable et en même temps le bureau de bienfaisance se trouve exclu de la représentation des pauvres; le maire devient leur seul mandataire officiel. Enfin, les avis des 13 avril et 7 juillet 1881 enlèvent définitivement à l'Eglise son rôle officiel charitable et excluent en même temps le maire de la représentation légale des pauvres. On se trouve donc en présence d'une jurisprudence qui s'est inspirée uniquement des circonstances et qui ne s'appuie sur rien de sérieux.

Le conseil d'Etat semble, du reste, vouloir revenir à un régime plus rationnel : il admet que, lorsqu'il s'agit d'une fondation spéciale, de la création d'un hospice

par exemple, c'est au maire et non au bureau de bienfaisance ou d'assistance que le legs doit être délivré.

Sa nouvelle thèse est exposée dans une note de M. Bienvenu-Martin, du 8 février 1894. « Si les bureaux d'assistance sont, en vertu de l'article 11 de la loi du 15 juillet 1893, aptes à recevoir et à administrer les fondations, dons et legs faits aux pauvres et aux communes en vue d'assurer l'assistance médicale, leur capacité sous ce rapport est limitée à ce qui constitue l'assistance médicale au sens de ladite loi, c'est-à-dire aux soins à donner aux malades à domicile et au payement des frais de séjour dans les hôpitaux. La loi précitée n'a dans aucune de ses dispositions confié aux bureaux d'assistance la mission de fonder et d'entretenir les établissements hospitaliers et elle a par suite laissé intact le droit qui appartient au maire, en vertu de l'ordonnance du 2 avril 1817, de recevoir les libéralités faites à charge de fonder un hospice lorsqu'il n'existe pas dans la commune d'établissement de cette nature. »

Les tribunaux judiciaires ont encore suivi le conseil d'Etat dans cette voie :

« Attendu, dit un arrêt de la cour de cassation du 6 août 1895 (1), que si à la vérité le sieur X... a, par son testament, déclaré léguer toute sa fortune au bu-

(1) D., 96, 1, 322.

reau de bienfaisance de..., le même acte déclare expressément que ce legs est fait audit bureau de bienfaisance avec la charge d'être employé pour le tout à l'hospitalisation d'au moins six hommes pauvres, vieux et infirmes; que l'arrêt attaqué apprécie que, par cette désignation des pauvres comme les bénéficiaires réels de ses biens, le testateur a suffisamment indiqué sa volonté de faire du bureau de bienfaisance seulement un intermédiaire et un agent d'exécution de ses libéralités et que cet établissement ne pouvant, d'après la loi de son institution, remplir la mission principale qui lui était donnée de construire et entretenir l'hospice que le sieur X... a voulu fonder, c'est au maire en sa qualité de représentant des pauvres que le legs doit être délivré ».

La cour de cassation déclare, dans un autre arrêt du 2 août 1897 (1), que « si le bureau de bienfaisance, aux termes de la loi du 7 frimaire an V, a qualité pour recevoir les dons qui lui sont offerts et si le décret du 30 décembre 1819 lui accorde la faculté de faire quêter dans les édifices publics et les églises, aucune disposition n'interdit en principe l'exercice de la charité privée et ne confère, soit au bureau de bienfaisance, soit au maire, le droit de revendiquer les sommes recueillies par des tiers dans l'intérêt des

(1) *Revue administrative du culte catholique*, janvier 1898, p. 16.

pauvres; qu'en vertu des articles 910 et 937 du code civil et 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817, le maire serait seulement recevable à provoquer les mesures nécessaires pour assurer la conservation ou l'emploi de ces sommes dans le cas où les intermédiaires viendraient à les détourner ou à les compromettre. » Cette supposition est à la fois contraire à la jurisprudence du conseil d'Etat des avis de 1881 et à celle de l'avis du 6 juillet 1831 qui reconnaissait aux bureaux de bienfaisance le privilège de faire des quêtes dans les édifices publics.

De même, lorsque des sommes sont recueillies par un comité de fêtes pour les pauvres, il est reconnu par les tribunaux judiciaires que le maire a seul qualité pour agir en justice en leur nom et faire tous actes pour assurer la conservation et l'emploi de ces libéralités.

Quelle que soit l'importance de ces décisions, la représentation légale des pauvres par le maire n'est plus admise que dans des cas tout à fait spéciaux; le maire n'est plus que le représentant de quelques catégories de malheureux; on n'admet son intervention qu'à titre exceptionnel et seulement lorsque les établissements communaux d'assistance de droit commun n'ont aucune qualité pour exécuter les charges résultant des libéralités faites soit à une catégorie de pauvres déterminée, soit à la généralité des pauvres.

Malgré des textes clairs et précis, la représentation légale des pauvres est devenue, de par la jurisprudence du conseil d'Etat, à la fois confuse et changeante.

A supposer même que le conseil d'Etat persiste dans cette jurisprudence, ce partage d'attributions entre le maire et le bureau de bienfaisance ou le bureau d'assistance ne va-t-il pas créer entre eux une rivalité qui sera plutôt nuisible aux pauvres ?

Dans les communes où il n'existe pas de bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance sera-t-il empressé à remplir une mission qui ne lui a été donnée qu'à titre provisoire et exceptionnel ?

Et d'autre part, en laissant au maire la libre administration du bien des pauvres, n'a-t-on pas à craindre qu'il en fasse un usage contraire à leurs intérêts ? Est-il sage de s'en rapporter à son bon plaisir sans chercher à contrôler son administration et sa comptabilité ?

Le maire ou le bureau de bienfaisance suffiront-ils, en outre, à combler les lacunes que nous avons rencontrées dans l'organisation des services charitables ?

Le maire aura-t-il assez d'indépendance pour imprimer à tous les services cette fermeté de direction et cette unité que nous leur souhaitons ? Sera-t-il assez puissant pour lutter contre l'isolement des commissions administratives et triompher de leur esprit

particulariste et routinier ? Suffira-t-il à leur donner tous les renseignements dont elles auraient besoin pour procéder à une répartition intelligente et équitable des secours.

Le législateur a pensé que cette représentation des pauvres telle qu'elle résulte des textes ou de la jurisprudence n'était pas seulement imprécise et changeante, mais qu'elle était encore incomplète et insuffisante. C'est pour remédier à cette incohérence et à ces lacunes que le Sénat a, dans sa séance du 4 juillet 1905, voté un projet de loi qui s'intitule : « Projet de loi concernant la représentation des pauvres et l'administration des établissements publics d'assistance. »

ETUDE DU PROJET DE LOI
VOTÉ PAR LE SÉNAT LE 4 JUILLET 1905
CONCERNANT
LA REPRÉSENTATION DES PAUVRES

I. — Historique du projet.

Le projet de loi voté par le Sénat le 4 juillet 1905 sur la représentation des pauvres et l'administration des établissements publics d'assistance, a déjà provoqué de nombreuses discussions, tant devant le Conseil supérieur de l'assistance publique que devant le conseil d'Etat et le Sénat lui-même avant de faire l'objet d'une étude spéciale de la part de ces assemblées. Les idées principales qu'il contient avaient déjà été exposées un grand nombre de fois. Tous les rapports concernant les projets ou propositions de loi, sur l'organisation des services d'assistance reconstitués au cours du XIX^e siècle, consacrent quelques lignes à cette question; les discussions des lois sur les hôpitaux et hospices, les commissions administratives des établisse-

ments d'assistance, l'assistance médicale gratuite ou l'assistance aux vieillards y font plus ou moins allusion.

Déjà en 1816, M. de Pastoret, dans un rapport au conseil général des hospices de Paris, proposait, en vue d'assurer le traitement des malades à domicile, de confier à une seule commission le soin d'administrer le patrimoine des pauvres.

M. Dufaure, en 1848, dans son projet de loi sur l'organisation de l'assistance publique, prévoyait la création, dans chaque canton, d'un comité chargé de l'organisation, de la direction et de la surveillance de l'assistance publique: « Il fallait, disait-il, créer un centre qui put grouper par un lien commun plus vaste et plus général les intérêts qui se rattachent à tous les aspects de l'assistance publique. »

En avril 1851, au cours de la discussion à l'Assemblée Nationale du projet de la loi sur les hôpitaux et hospices, le ministre de l'intérieur reconnaissait qu'un accord était nécessaire entre les bureaux de bienfaisance et les commissions administratives des hôpitaux et proposait qu'il y ait toujours un membre du bureau de bienfaisance qui fit partie de ces commissions administratives.

Dans leur mémoire sur la situation des établissements hospitaliers de 1864, les inspecteurs généraux insistent pour qu'on réalise cette réforme et les con-

clusions d'une enquête faite en 1871 sur les bureaux de bienfaisance s'inspirent de la même idée.

Un décret du gouvernement de la Défense Nationale du 18-24 janvier 1871 sur l'administration de l'assistance publique à Marseille avait réuni en une seule administration le service des secours à domicile et celui des hôpitaux et des hospices civils. Cette administration était gérée par un conseil composé du maire, de deux membres du conseil général, de quatre membres du conseil municipal, de diverses notabilités prises dans la magistrature, le corps médical, la chambre de commerce, etc., et de cinq membres élus par le préfet. Le conseil avait toutes les attributions des commissions administratives.

Dans son projet du 15 juillet 1871, M. Lambrecht propose d'unifier les commissions administratives des établissements de bienfaisance existant dans la commune: hôpitaux, hospices et bureaux de bienfaisance. La commission de l'Assemblée Nationale accepte son projet mais se refuse d'en faire une mesure générale. La réforme ne devait avoir lieu que là où le préfet la jugerait avantageuse et sur un arrêté pris par lui, après avis conforme des commissions intéressées et du conseil municipal.

Cette réforme a disparu de la loi du 21 mai 1873 qui organise les commissions administratives, et la

loi de 1879 qui modifie cette loi de 1873 est également muette sur ce point.

Cependant l'entente et même l'unification existait déjà entre les commissions administratives d'un certain nombre de villes. Un décret l'avait établie à Marseille, elle existait à Sedan, à Melun, à Coutances, à Romans. Le décret du 5 janvier 1880 autorisait une mesure analogue pour la ville de Lille. Mais le conseil d'Etat, fidèle au principe de la spécialité, décidait que le pouvoir réglementaire était incompétent pour adopter une solution qui n'avait pas été admise par le législateur.

S'inspirant de cette même idée d'unification, un décret du 12 janvier 1886 permettait que les commissions administratives des établissements de bienfaisance de Rouen fussent composées des mêmes membres.

En 1888, sur le rapport de M. Monod, directeur de l'assistance publique, le ministre de l'intérieur saisissait le Conseil supérieur de l'assistance publique de la question de savoir s'il était désirable de faire administrer les établissements d'assistance existant dans la commune par une seule commission, quels moyens on devait employer pour réaliser cette fusion et si cette fusion devait être obligatoire et générale ou seulement facultative.

Le Conseil supérieur fut d'avis de soumettre la

question aux administrations intéressées, auxquelles un questionnaire fut adressé par les soins du ministre. Le questionnaire proposait plusieurs moyens de réaliser cette entente: soit en composant les commissions des mêmes éléments, soit en les réunissant en une seule assemblée tout en laissant distincts les patrimoines de chacun des établissements qu'elles administraient, soit en les confondant complètement, soit encore en créant une commission mixte composée de délégués de chacune d'elles.

Disons tout de suite quel fut le résultat de cette enquête: sur 118 réponses 11 seulement étaient favorables à la fusion mais avec patrimoines distincts; 108 y étaient plus ou moins hostiles; 1 seule proposait l'unification complète; 20 demandaient une commission consultative mixte; 56 administrations ne répondirent pas.

Le rapporteur au Conseil supérieur, M. de Crisenoy, dut se contenter de formuler quelques vœux sur le rapprochement souhaitable entre les administrateurs des établissements de bienfaisance. « Il faut, dit-il, rechercher une entente permettant de coordonner les différents services et de les faire concourir au même but. »

Le Conseil supérieur, dans sa séance du 3 décembre 1889, adopta les conclusions de son rapporteur. Cette assemblée souhaitait de voir les commissions

composées des mêmes éléments jusqu'au moment où une modification de la législation permettrait, sur l'avis conforme des conseils municipaux et des commissions, de réunir ces commissions en une administration unique, les patrimoines de chacun des établissements restant distincts.

Il demandait enfin la création d'un bureau de bienfaisance qui réunirait entre ses mains tous les services.

La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite allait réaliser ce dernier vœu en décidant que là où il existait un bureau de bienfaisance et un hospice, la commission administrative du bureau d'assistance serait composée de la réunion des commissions du bureau de bienfaisance et de l'hospice, et que là où il n'existait pas de bureau de bienfaisance, ladite commission serait chargée à la fois de l'assistance médicale gratuite et des secours à domicile. « C'était, dit M. Rey, rapporteur de la loi à la Chambre des députés, un acheminement vers la concentration des services d'assistance. »

Le gouvernement ne trouvait pas la réforme suffisante et, dès le mois de mai 1895, le ministre de l'intérieur, M. Leygues, écrivait au conseil d'Etat pour lui demander de faire élaborer par cette assemblée un projet de loi sur la représentation des pauvres et l'unification des établissements d'assistance.

Le projet, sur le rapport de M. Bienvenu Martin, fut discuté et approuvé dans les séances des 9, 16 et 23 janvier 1896.

Il instituait dans chaque commune une commission administrative d'assistance chargée de représenter les pauvres, d'administrer le bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance médicale, les hospices, hôpitaux et autres établissements constitués comme établissements publics communaux, enfin de gérer les patrimoines distincts de ces établissements.

Puis, suivaient un certain nombre de réformes destinées à mettre la législation actuelle en rapport avec cette nouvelle organisation.

Le projet déposé sur le bureau du Sénat, rapporté par M. Chaumié, fut discuté dans les séances des 15 et 22 novembre 1898.

Au cours de ces séances, M. Milliès-Lacroix présentait un contre-projet portant création d'un bureau de bienfaisance dans chaque commune et prévoyant l'institution par décret en conseil d'Etat d'une commission d'assistance qui centraliserait les administrations existantes, mais seulement là où les conseils municipaux en feraient la demande et après avis de ces commissions, étant toutefois convenu que les établissements ainsi réunis conserveraient leur personnalité, leur patrimoine propre, leur budget distinct. Le bureau de bienfaisance aurait qualité pour

représenter les pauvres à défaut de cette commission unique. C'était la consécration pure et simple de la dernière jurisprudence du conseil d'Etat.

Sur la proposition de M. Seblin et pour ne pas voir échouer son projet, le gouvernement consentit à procéder à une nouvelle enquête plus complète que la première.

Une circulaire datée du 5 avril 1899 fut adressée par le ministre de l'intérieur aux préfets, pour leur enjoindre de procéder à cette enquête en attirant l'attention des commissions à consulter sur deux points sur lesquels elles s'étaient méprises une première fois, savoir : que le projet qui leur était soumis n'avait pas pour objet de confondre le patrimoine des établissements existants, ni pour effet de restreindre les pouvoirs de ces commissions.

Malgré toutes ces précautions les résultats ne furent pas plus heureux que la première fois :

— 48 conseils généraux étaient hostiles au projet ; 21 seulement furent favorables ; 5 étaient partisans de la fusion facultative ;

— 652 commissions des hôpitaux et hospices étaient hostiles ; 559 étaient favorables ; 143 ne répondirent pas ;

— 598 commissions des bureaux de bienfaisance étaient hostiles ; 568 favorables ; 188 ne répondirent pas ;

— 608 conseils municipaux étaient hostiles; 578 favorables; 168 n'ont pas exprimé d'avis.

Bien entendu, les préfets furent presque tous favorables: il s'en trouva cependant 10 qui furent hostiles et 5 ou 6 qui firent des réserves.

A la suite du rapport de M. Monod, directeur de l'assistance publique, qui constate ces résultats, le projet fut renvoyé le 21 avril 1900 à l'examen du Conseil supérieur.

Sur le rapport de M. Hébrard de Villeneuve, une nouvelle discussion s'engagea devant le Conseil supérieur, dans sa séance du 5 juin 1901, qui se termina par l'adoption d'une résolution ainsi conçue:

« Le Conseil supérieur de l'assistance publique, se référant aux motifs développés dans le rapport approuvé par ses II^e et III^e sections, est d'avis que le bien du service et les véritables intérêts des pauvres justifient pleinement la réforme consacrée par l'article premier du projet de loi soumis au Sénat, tendant à unifier l'administration des établissements publics de bienfaisance, sous la réserve expresse que la personnalité civile et financière des établissements sera absolument respectée;

« Il appelle l'attention du gouvernement et du législateur sur l'opportunité qu'il y aurait à donner satisfaction aux corps électifs locaux en augmentant le nombre de leurs représentants dans les commissions

administratives des établissements d'assistance départementaux. »

Le projet revint alors devant le Sénat et sur deux rapports de M. Francoz, des 23 juin 1904 et 8 juin 1905, fut discuté et adopté dans les séances des 27 juin et 4 juillet 1905. Depuis cette date ce projet semble complètement tombé dans l'oubli.

Bien que tout semble avoir été dit à son occasion, sur l'organisation des services d'assistance, il est à supposer qu'il sera encore l'objet de nombreuses discussions avant de devenir définitif.

II — Analyse des dispositions que contient le projet de 1905.

Le projet voté par le Sénat en 1905 s'applique à réaliser deux séries de réformes: créer dans chaque circonscription territoriale ou administrative, qui constitue sous le régime de l'ancienne législation un centre d'assistance, un organe chargé de représenter les pauvres et qui servirait de lien entre les différents services qui sont appelés à s'y rencontrer; permettre au plus grand nombre possible d'établissements d'entrer dans cette organisation.

Le projet établit dans chaque commune une commission dite « commission communale d'assistance » dont la création est obligatoire dans toutes les communes.

En fait, cet organe se confond avec la commission d'assistance médicale. C'est la commission d'assistance médicale elle-même investie de nouvelles fonctions et d'un pouvoir plus étendu.

Mais cette organisation ne s'impose pas nécessairement aux institutions existantes. Le projet donne la faculté au bureau de bienfaisance et à l'hospice de conserver leur administration distincte, au lieu de fusionner cette administration avec celle de la nouvelle commission.

Les commissions administratives de ces établissements auront un an, après la mise en demeure qui leur sera faite, pour prendre parti et, afin d'éviter une trop longue hésitation qui pourrait amener une perturbation dans leur service, le projet prescrit à l'autorité gouvernementale de faire cette mise en demeure dans les trois mois de la promulgation de la loi. Le délai d'option passé, la nouvelle loi leur sera de plein droit applicable.

Mais ce n'est pas à dire qu'après un an et trois mois la situation de ces établissements se trouvera définitivement fixée; ils auront toujours le loisir, dit le projet, de se placer, par une délibération approuvée par le préfet et après avis du conseil municipal, sous l'administration de la commission communale d'assistance.

Il pourra donc se rencontrer dans une commune, soit une commission d'assistance s'administrant elle-

même et chargée en même temps de l'assistance à domicile et des établissements de bienfaisance qui pourraient être nouvellement créés, soit une commission d'assistance comprenant outre les établissements précités, un bureau de bienfaisance avec à côté d'elle un établissement hospitalier ou bien encore comprenant un hôpital ou un hospice avec à côté d'elle un bureau de bienfaisance, soit enfin une commission d'assistance englobant tous les services.

La commission d'assistance communale doit être composée des mêmes éléments que le bureau d'assistance médicale. Elle est formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance ou par l'une d'elles seulement lorsqu'il n'existe que l'un ou l'autre de ces établissements dans la commune.

Cette commission d'assistance, comme celles du reste qui la composent, reste soumise pour son mode de nomination à la loi de 1873 modifiée en 1879. Comme ces lois, le projet prévoit le cas d'une augmentation du nombre de membres de cette commission à raison de l'importance du service et il exige que cette augmentation ait lieu suivant un multiple de trois dont deux tiers à la nomination du préfet et un tiers à celle du conseil municipal.

Cette commission a une personnalité propre, distincte de celle du bureau d'assistance et des autres

établissements qui peuvent fusionner avec elle. Elle représente les pauvres de la commune, elle gère leur patrimoine, elle répartit les ressources provenant des dons et legs qui leur sont faits entre les établissements qu'elle administre et suivant leurs besoins. Comme la commune est la circonscription d'assistance de droit commun, elle profite également des libéralités faites aux pauvres sans autre désignation.

Cette commission agit par l'intermédiaire de son président, le maire, qui accepte provisoirement en son nom les libéralités faites aux pauvres, qui la représente en justice et dans tous les actes de la vie civile.

La commission d'assistance est chargée d'administrer tous les établissements d'assistance communaux qui nécessairement ou facultativement sont réunis à elle; hospice, bureau de bienfaisance, bureau d'assistance médicale et tous autres établissements de bienfaisance communaux qui pourraient être créés avec la qualité d'établissements publics. C'est également le maire qui représente ces établissements en justice et accomplit pour eux tous les actes de la vie civile. Mais le maire n'intervient plus avec un pouvoir propre comme sous le régime de l'ordonnance de 1817. Il n'est plus que le président soit de la commission d'assistance, soit du bureau de bienfaisance, soit de la commission administrative de l'hôpital ou de

l'hospice. Il n'est qu'un agent d'exécution à la disposition d'une collectivité investie de la personnalité morale.

Pour le cas où les établissements ainsi administrés par une même commission auraient des intérêts opposés et devraient intenter ou soutenir une action judiciaire l'un contre l'autre, le projet prévoit la formation pour chacun d'eux d'une commission de trois membres dont l'un doit être élu par le conseil municipal et les deux autres nommés par le préfet.

Bien qu'administrés par une même commission les établissements d'assistance communaux conservent leur autonomie; leur patrimoine reste distinct; leurs comptes et leurs budgets sont dressés séparément; chacun d'eux a un ordonnateur spécial. Le projet prend bien soin de préciser cette partie de la réforme et de limiter les conditions dans lesquelles les revenus d'un établissement pourront être appliqués aux dépenses d'un autre service que celui pour lequel ils ont été institués. Il rappelle la faculté accordée par les lois de 1851 et de 1873 aux hôpitaux et aux hospices d'affecter une portion de leur revenu au soulagement des malades à domicile et des vieillards ou infirmes placés dans leur famille et il étend ces dispositions en autorisant les bureaux de bienfaisance à contribuer, dans une portion qui ne pourra dépasser le quart de

leurs revenus, aux dépenses de l'assistance médicale gratuite.

Dans son article I^{er}, le projet institue un bureau de bienfaisance dans toutes les communes. Il permet, en outre, d'accroître sans limites le nombre des établissements publics d'assistance ayant le caractère communal : crèches, asiles, orphelinats, etc. Tous ces établissements pourront être constitués comme établissements publics par simple décret en conseil d'Etat. Pour faciliter leur création, le projet permet aux institutions qui n'ont pas d'existence légale de recevoir des legs à la condition qu'elles se fassent reconnaître comme établissements publics ou d'utilité publique dans le délai de deux ans à partir du décès du testateur. Le projet décide enfin que les dons et legs faits aux communes mais qui ne se rattachent pas à un service existant seront acceptés par la commission d'assistance soit au nom de l'établissement qui fait l'objet de la libéralité et qui sera reconnu ultérieurement, soit au nom des pauvres si cet établissement n'est pas prévu.

Dans le département, le projet établit la même organisation. Une commission départementale d'assistance est créée obligatoirement dans tous les départements. Cette commission sans être composée du même nombre de membres que la commission communale, est choisie d'après les mêmes principes :

Quatre membres sont nommés par le préfet, quatre sont élus par le conseil général; le secrétaire général de la préfecture est membre de droit. Ainsi l'influence de l'autorité gouvernementale tout en étant moins grande reste toujours prépondérante.

La commission départementale d'assistance représente les pauvres du département, de l'arrondissement et du canton et gère leur patrimoine.

Elle administre également les établissements publics du département et du canton à l'exception du service des aliénés et de celui des enfants assistés qui restent soumis aux dispositions spéciales qui les régissent. Comme la commission communale elle agit par l'intermédiaire de son président. A côté d'elle intervient le conseil général dans les mêmes conditions que le conseil municipal auprès des établissements communaux.

Les institutions d'assistance départementales qui n'ont pas d'existence légale, peuvent comme les institutions communales de même catégorie, être reconnues comme établissements publics par décret en conseil d'Etat. Elles sont réunies à la commission départementale qui les administre, mais elles conservent leur autonomie financière et leur personnalité distincte.

Comme pour la commission d'assistance communale, le projet permet à la commission départementale

de recevoir les libéralités faites au département pour un établissement qui ne serait pas encore légalement constitué, soit en son nom s'il doit être créé dans le délai qu'elle impartit, soit au nom des pauvres du département qui sont investis comme ceux de la commune de la personnalité morale.

Le projet prévoit enfin l'existence d'une commission intercommunale d'assistance pour administrer un établissement ou un service, fondé par deux ou plusieurs communes réunies en syndicat, conformément à la loi du 22 mars 1890.

Cette commission, qui est distincte du comité du syndicat, est composée de sept membres dont trois sont nommés par le comité, et quatre par le préfet. Il n'y a pas de membre de droit. La commission élit son président. Elle représente les pauvres des communes ainsi réunies et prises collectivement, détermine dans quelle proportion chacune d'elles doit profiter des libéralités qui leur sont faites et doit contribuer aux frais des établissements ou services intercommunaux qu'elle administre.

III. — Améliorations que le projet entend apporter à la législation.

Après avoir indiqué les modifications que le projet voté par le Sénat doit apporter à la législation actuelle, il est nécessaire pour s'en faire une idée exacte

de rechercher quelles améliorations il a la prétention de réaliser dans l'organisation des services d'assistance.

M. Coulon, vice-président du conseil d'Etat, a, dans une note adressée à la commission du Sénat et qui résume les explications fournies par lui à cette commission, indiqué d'une façon fort nette le but de ce projet:

« 1° Rétablir un juste équilibre entre l'assistance publique et l'assistance privée;

« 2° Mettre fin à une série d'incertitudes et de complications qui naissent de l'interprétation et de l'application des lois existantes;

« 3° Jeter les bases d'une nouvelle organisation de l'assistance publique permettant de secourir la misère plus efficacement. »

C'est la première de ces réformes qui, aux yeux de M. Coulon, paraît passer pour la plus importante, d'abord parce qu'il la place la première et ensuite parce qu'il en a manifesté l'opinion dans la discussion qui s'est déroulée en 1901 devant le Conseil supérieur de l'assistance publique:

« Il me paraît planer, dit-il, dans cette discussion une certaine incertitude sur le véritable but du projet; jusqu'ici on a parlé des commissions administratives des bureaux de bienfaisance mais pas assez à mon avis des pauvres. »

C'est pour donner aux pauvres une assistance aussi variée et aussi appropriée à leurs besoins que la bienfaisance privée que le projet dans son article premier permet à des institutions communales, intercommunales ou départementales d'assistance de se faire reconnaître comme établissements publics par de simples actes du pouvoir exécutif alors que, dans la législation actuelle, il faut encore, pour autoriser cette création, un texte de loi. Le projet fait allusion aux asiles, aux orphelinats, aux crèches, refuges, patronages, colonies de vacances, colonies agricoles, ateliers d'assistance, cliniques, dispensaires, hospices qui existent déjà comme institutions privées reconnues d'utilité publique ou dont la création pourrait avoir lieu.

Le but de l'article premier est de permettre à ces asiles, à ces orphelinats, à ces refuges de devenir des services publics au même titre que les bureaux de bienfaisance ou les hôpitaux. En permettant à ces établissements de se créer par simple décret et dans des conditions identiques aux institutions d'utilité publique, le projet met sur un pied d'égalité l'assistance officielle et la bienfaisance privée.

Dans la commune comme dans le département il pourra donc coexister à la fois des asiles, ayant la qualité d'établissements publics et rattachés à la commission communale ou départementale d'assistance

et d'autres asiles qui, comme les précédents, auront la personnalité civile et une autonomie résultant de leur reconnaissance comme établissement d'utilité publique, mais qui resteront des institutions privées.

Cette innovation doit avoir pour effet de faire naître une heureuse émulation entre ces deux catégories d'établissements dont les malheureux auront tout le profit. Elle donnera un champ plus vaste à l'assistance publique que la législation actuelle semble s'être au contraire appliquée à restreindre en limitant le nombre de ses établissements. « Elle stimulera, dit l'exposé des motifs du projet, l'esprit de bienfaisance et suscitera la création d'institutions intéressantes. »

Quelque exagération qu'il puisse y avoir dans ces espérances, il est certain que les institutions qui se feront reconnaître comme établissements publics profiteront, sans pour cela perdre leur autonomie et les avantages qui résultent de leur indépendance, des bienfaits d'une surveillance et d'un contrôle administratif et financier qui, dans l'Etat actuel, laisse souvent fort à désirer. Et quand ce ne serait que pour faire disparaître cette différence de régime entre l'assistance publique et la bienfaisance privée que rien ne justifie, on doit considérer la réforme comme nécessaire et désirable.

Elle aura de plus l'avantage de permettre à un certain nombre d'établissements dont l'existence de

fait résulte de legs fait à la commune, de ces établissements qui ne sont ni publics, ni privés, ni même municipaux, et que le conseil d'Etat fait administrer par le maire tantôt en sa qualité de représentant des pauvres, tantôt comme représentant de la commune, d'avoir une existence légale et, comme le dit M. Coulon, « un état civil ».

Pour créer un orphelinat ou une crèche, on n'aura plus à rechercher si la commune peut gérer ou non un service municipal d'assistance et si elle a ou non une vocation charitable.

L'orphelinat sera dans tous les cas un établissement public communal administré comme le bureau de bienfaisance ou hospice et la libéralité dont il sera l'objet sera acceptée par la commission communale d'assistance en sa qualité de seul représentant légal des pauvres.

Le second but du projet semble donc atteint, puisqu'il s'agissait de donner aux pauvres une représentation unique. En dehors des libéralités faites à un établissement déterminé et rentrant dans sa spécialité, la commission communale d'assistance pourra seule accepter celles qui seront faites, soit aux pauvres de la commune, soit pour les pauvres à un établissement incapable ou dans les attributions duquel ne rentre pas la bienfaisance, soit encore pour les pauvres à un établissement qui a bien une vocation

charitable, mais dans la mission duquel ne rentre pas l'objet de la libéralité qui lui est faite. Ce projet supprimera cette représentation multiple, que le conseil d'Etat avait fait naître et que nous avons vue variable et changeante. Plus de difficultés, plus de contestations: la jurisprudence édiflée avec tant de peine par le conseil d'Etat va s'effondrer.

Le testateur saura toujours à qui s'adresser, il trouvera toujours quelqu'un devant lui pour recueillir sa libéralité et pour faire respecter scrupuleusement sa volonté.

Les pauvres n'auront plus à craindre de voir les legs qui leur sont faits leur échapper et devenir caducs.

Ces libéralités pourront être exécutées si l'établissement bénéficiaire n'a qu'une existence de fait ou même n'existe pas, à la condition que sa situation soit régularisée dans le délai de deux ans à partir du décès du testateur.

Sur ce point encore le projet semble apporter une amélioration réelle à la situation actuelle. Mais il n'en faut retenir que le principe. Il était, en effet, nécessaire de fixer définitivement la représentation des pauvres pour mettre à néant cette jurisprudence variable et confuse du conseil d'Etat. Il est vrai qu'il existe déjà un texte, l'ordonnance de 1817, et ce texte est formel. Mais comme on n'en a pas tenu compte, il

faut bien le remplacer. A qui donc confier la représentation des pauvres ? Au maire ? il s'est laissé usurper ses pouvoirs une première fois, c'est qu'il était incapable de les maintenir intacts. Si, de plus, on considère comme dangereux de lui laisser la gestion des biens recueillis par lui pour les pauvres sans aucun contrôle, sans avoir à rendre des comptes, sans être tenu à aucune approbation supérieure et sans être assisté d'aucun conseil, n'est-il pas plus dangereux encore de lui confier cette représentation alors que son intervention peut devenir plus fréquente et que les libéralités qu'il aura à recueillir seront plus nombreuses ?

On aurait pu choisir le bureau de bienfaisance ou le bureau d'assistance. Le bureau de bienfaisance était déjà en fait le mandataire légal des pauvres depuis longtemps. Mais on pouvait craindre que cette assemblée ne fut pas assez indépendante pour remplir le rôle important que l'on pensait donner à ce représentant des pauvres.

Le projet préféra s'adresser à un organe nouveau ou tout au moins qui portait un nom nouveau : la commission communale d'assistance. C'est cette commission qui réalise son troisième but, le plus considérable s'il n'est pas le plus important : « jeter les bases d'une organisation nouvelle permettant de secourir plus efficacement la misère. » Cette commis-

sion d'assistance, résultant de la fusion des commissions administratives des établissements existants dans la commune, doit centraliser et coordonner tous les efforts des services qu'elle englobera; elle leur donnera une unité de direction qui garantit une utilisation meilleure de leurs ressources, elle permettra à ces services d'en faire un emploi plus éclairé; elle connaîtra mieux la population indigente; elle pourra faire parvenir à chaque malheureux les secours qui lui conviennent; elle pourra le suivre dans sa lutte contre la misère et l'aider pas à pas d'une façon intelligente et efficace.

Le convalescent qui sort de l'hôpital ne sera plus abandonné, l'indigent malade chez lui ne mourra plus dans l'oubli. Le malheureux, quelle que soit la nature de sa souffrance, ne sera plus ballotté de service en service, il saura toujours à qui s'adresser.

Cette réforme devait simplifier les rouages administratifs, mettre les malheureux en présence d'une administration toujours prête à leur venir en aide. Elle devait supprimer tous les abus, les gaspillages, les doubles emplois, diminuer les frais généraux, en un mot apporter la clarté, la sécurité et la justice dans une organisation confuse, incohérente et incomplète.

IV. — Critique du projet de loi.

Ce projet de loi va-t-il remplir le but qu'il se propose ? Au premier abord il semble déjà trop vaste pour être sûr d'y répondre entièrement. Des critiques nombreuses lui ont été faites au cours des discussions qui ont précédé son vote par le Sénat. Certaines des modifications qu'il apporte à la législation en vigueur vont à l'encontre même des principes qu'il a posés.

Cette nouvelle organisation n'apporte-t-elle pas une complication plus grande dans les services d'assistance publique.

Bien que ses promoteurs s'en soient défendus à plusieurs reprises, c'est un organe nouveau que crée le projet de loi en question.

Si les membres de la commission communale d'assistance sont les mêmes que ceux du bureau d'assistance médicale et du bureau de bienfaisance, les commissions restent distinctes par ce fait qu'elles personnifient l'établissement au nom duquel elles délibèrent et pour lequel elles agissent, et malgré la fusion de ces administrations il y a toujours un bureau de bienfaisance, un bureau d'assistance médicale séparés et indépendants.

Il y a dans chaque commune une commission qui agit d'abord comme commission d'assistance avec une personnalité propre et des attributions distinctes; elle

représente les pauvres de la commune et elle gère leur patrimoine. Il y a, d'autre part, la même commission communale qui agit à la fois comme bureau d'assistance médicale, avec mission d'assister les malades à domicile et de les représenter, et comme bureau de bienfaisance, avec mission de secourir les pauvres à domicile. Il peut y avoir enfin cette même commission d'assistance agissant comme commission administrative d'un hôpital, d'un hospice, d'un asile, d'une crèche, etc.

M. Chaumié, dans son rapport de 1898, déclare que le second paragraphe de l'article 1^{er} du projet, celui qui investit dans chaque commune un bureau de bienfaisance du service de la bienfaisance à domicile, ne doit pas laisser croire à la persistance d'un bureau de bienfaisance à côté de la commission d'assistance, que ce bureau se confondra avec cette commission « dont il prendra d'ailleurs le nom. »

Il ne faut pas que cette remarque prête à une confusion. Il faut distinguer entre le bureau de bienfaisance, organe délibérant et agissant, et le bureau de bienfaisance, établissement public. Le premier seul se confondra en fait avec la commission d'assistance.

C'est du reste la conséquence de l'article 12 du projet: « Chaque établissement conserve son patrimoine distinct ».

Cette règle qui assure aux établissements publics

d'assistance un patrimoine distinct, une existence propre et indépendante et une autonomie financière, a dû être mentionnée dans le texte même du projet pour tranquilliser les commissions administratives qui s'y étaient montrées hostiles. Une disposition du projet permet même de déléguer certains membres de la commission communale pour s'occuper particulièrement de défendre les intérêts d'un établissement déterminé.

Mais quelque ardeur qu'aient mis les défenseurs du projet pour vaincre l'inquiétude des commissions sur ce point et quelles que soient les précautions minutieuses qu'ils aient prises pour écarter tout abus : division des budgets, ordonnateurs distincts, etc., ils sont obligés de reconnaître eux-mêmes que ces abus pourront se produire.

Si la commission d'assistance était toujours composée des anciennes commissions administratives et formée d'éléments différents, les intérêts de chacun des établissements seraient suffisamment représentés pour que le respect de leur patrimoine fut assuré. Mais souvent ce seront les mêmes hommes qui avaient par le passé la direction des bureaux d'assistance ou de bienfaisance qui seront également chargés d'administrer l'hôpital ou l'asile. N'a-t-on pas à craindre qu'ils se laissent aller à leurs anciennes préférences et que,

même de bonne foi, sans penser à avantager tel service, aux dépens de tel autre, lorsque par exemple l'hôpital a des ressources trop abondantes et que le bureau de bienfaisance ne possède rien, ils ne croient de leur devoir de faire un virement au profit du service plus pauvre, au delà des limites fixées par la loi.

Il y a bien les contrôles financiers, la surveillance de l'autorité supérieure, mais bien souvent la sanction interviendra trop tard et sera sans effet.

Le projet ne facilite-t-il pas lui-même cette confusion des patrimoines en permettant au bureau de bienfaisance de contribuer aux dépenses d'assistance médicale gratuite dans la proportion d'un quart de leurs revenus non affectés à une destination spéciale. Cette disposition qui complète celle des lois de 1851 et 1873 est en elle-même excellente; elle permet aux services communaux de s'entr'aider pécuniairement, mais elle fixe une limite qu'une commission unique, chargée indifféremment des intérêts de tous les services, n'hésitera pas à franchir.

La fusion facultative des commissions telle qu'elle résulte de l'alinéa 2 de l'article 11 du projet de loi n'entraîne-t-elle pas encore une complication nouvelle dans cette organisation ? Nous avons vu que, par l'effet de cette disposition, il pourra coexister dans

la commune trois sortes d'administrations des services d'assistance : commission communale d'assistance, commission administrative de l'hôpital ou de l'hospice et bureau de bienfaisance.

Quant au nombre des organes, en principe, le projet ne change rien : la commission communale se confond avec la commission d'assistance médicale ; ses attributions sont cependant un peu différentes puisque la commission d'assistance administre à la fois la commission d'assistance médicale et les établissements publics nouvellement créés, tels que crèches, asiles, etc., mais de plus l'organisation n'est pas partout la même. Tantôt c'est le bureau de bienfaisance qui vient fusionner avec la commission d'assistance, tantôt c'est la commission administrative de l'hôpital ou de l'hospice, tantôt ce sont les deux. Cette multiplicité de régimes est absolument contraire à nos habitudes administratives, elle choque ce besoin d'uniformité qui place en France tous les services administratifs dans un cadre toujours semblable.

« J'aimerais mieux le rejet du projet qu'une pareille solution, disait M. Coulon, ce serait la fin de l'unité morale législative de la France. »

En présence de l'hostilité des commissions il fallut cependant bien l'accepter.

« Si la question était entière, dit M. de Crisenoy dans son rapport au Conseil supérieur, si on avait à

créer, de toutes pièces, une organisation d'assistance sur un terrain absolument libre, on pourrait entrer sans hésitation dans la voie rationnelle et méthodique préconisée par les partisans de la fusion. »

(Dans le projet qui était alors soumis au Conseil supérieur, la fusion était obligatoire).

« Mais il n'en est pas ainsi; la France est actuellement couverte d'établissements d'assistance autonomes; bon nombre d'entre eux ont une existence fort ancienne, la plupart possèdent des dotations dont l'emploi est déterminé par les actes de fondation ou par des services répondant à des besoins spéciaux. Le problème de la réunion des administrations se complique donc d'éléments divers, variables selon les lieux, les habitudes, les préjugés et dont il faut absolument tenir compte, sous peine de ruiner ce qui existe sans être assuré de le remplacer ».

Dans la discussion du projet devant le Conseil supérieur en 1901, M. Drouineau constatait que la fusion projetée avait surtout été repoussée par les grandes villes. Sur 546 avis favorables donnés par les commissions administratives des hôpitaux et hospices, il en comptait 3 pour les villes de plus de 100.000 habitants; 1 pour une population de 50 à 100.000; 6 pour 30 à 50.000 et 424 au-dessous de 5.000; 7 chefs-lieux de préfecture étaient favorables à la fusion et 41 défavorables; 65 chefs-lieux d'arrondissement étaient favo-

rables et 108 défavorables; au contraire 219 chefs-lieux de canton étaient défavorables et 250 favorables.

L'enquête était donc nettement défavorable à la fusion dans les grandes villes. Dans les grandes villes, les administrateurs ont des fonctions assez lourdes pour qu'on ne puisse songer à les augmenter; les attributions dans chaque service d'assistance, y sont tout à fait différentes, elles sont assez délicates et compliquées pour exiger d'être confiées à des personnes qui s'y spécialisent et qui acquièrent des connaissances pratiques que n'auraient pas des administrateurs chargés de diriger à la fois tous les services.

Mais la même raison n'a-t-elle pas sa valeur pour les petites villes et les communes rurales ? Les institutions que l'on projette de réunir ont des attributions absolument différentes qui exigent des organisations et des moyens d'actions également différents. Le bureau de bienfaisance est essentiellement communal, il n'est appelé à secourir que les habitants résidant dans la commune et il n'a pour fonction que de répartir des secours. L'hôpital, au contraire, a un champ d'action beaucoup plus étendu; ses obligations s'étendent au delà de la commune. Plus de 700 hôpitaux sont, de par les édits d'union du XVII^e siècle, obligés de recevoir les pauvres des communes voisines. La loi de 1893 sur l'assistance médicale prévoit également le

rattachement des communes qui sont dépourvues d'hôpitaux à ceux du voisinage.

Les hôpitaux peuvent être utilisés pour le service des enfants assistés ou celui des aliénés. Leur administration est loin d'être aussi simple que celle des bureaux de bienfaisance. Les commissions qui les dirigent ont à s'occuper de questions multiples : alimentation de malades, organisation médicale, gestion du patrimoine, direction du personnel.

« Les biens des hôpitaux qui nous viennent de si loin doivent-ils être gérés dans le même esprit, suivant les mêmes tendances que les biens des bureaux de bienfaisance qui ont surtout pour but de parer à des besoins quotidiens et immédiats ? » Telle est la question que posait au Sénat M. Séblin, en 1898, et qui lui a valu l'approbation de l'assemblée puisque, sur sa proposition, le Sénat, d'accord avec le gouvernement, ordonnait qu'il soit procédé à une nouvelle enquête sur le projet qui lui était soumis.

Mais, dira-t-on, la difficulté ne peut pas naître dans un système où la fusion n'est que facultative. Les intéressés sont libres de choisir le régime qui leur convient. On ne leur demande qu'une chose, c'est de prendre parti dans un certain délai pour ne pas laisser trop longtemps leurs services dans le domaine du provisoire.

Et quand bien même on les obligerait à fusionner, disent certains, la fusion serait bientôt purement nominale. Chaque administration reprendrait bien vite son indépendance et la commission communale finirait par se scinder en autant de parties qu'elle comprendrait de services distincts, ou bien alors les nouveaux administrateurs surmenés, désorientés, écœurés peut-être, abandonneraient leurs fonctions à des auxiliaires salariés qui viendraient grever le budget des pauvres. Mais cela s'applique encore aux grandes villes, ce n'est pas dans les petites localités que les commissions se trouveront jamais surchargées de travail; l'administration des hôpitaux ou des hospices n'y est ni très absorbante, ni très compliquée. La misère y étant plus rare, le bureau de bienfaisance n'y fonctionne guère que pendant les mois d'hiver; les ressources y sont en général modestes, il est facile de savoir par où elles passent, à quoi elles servent; les pauvres eux-mêmes peuvent facilement en contrôler l'emploi.

Mais dans les petites communes comme dans les grandes villes ne faut-il pas respecter la volonté des donateurs ? Lorsqu'un particulier a manifesté le désir que les libéralités qu'il fait aux pauvres, soit recueillies et employées par les administrateurs de l'établissement qu'il a désigné, n'est-il pas injuste et dange-

reux pour l'avenir de ne pas tenir compte de ses intentions et de briser ainsi le lien qui le rattache à telle ou telle œuvre de bienfaisance ? Ne va-t-on pas tarir la source même des libéralités qui sont les principales ressources des établissements de bienfaisance.

Les bienfaiteurs en imposant des conditions à leurs dons ou leurs legs ont presque toujours en vue une œuvre déterminée et ils espèrent voir l'établissement qu'ils ont gratifié se perpétuer indéfiniment dans les conditions et sous le régime qu'ils ont connu. Que vont-ils penser s'ils sont exposés à voir leurs projets bouleversés ? Il faut cependant bien tenir compte de leur opinion et de leurs préférences.

N'est-il pas intéressant de faire connaître à ce propos le montant des libéralités charitables faites aux établissements publics d'assistance. D'après les renseignements fournis par M. Monod, directeur de l'assistance publique, au Congrès international d'assistance publique de 1900, le montant de ces libéralités a été de 1800 à 1900, de près de 752 millions; de 1879 à 1888 ces libéralités sont montées à une moyenne annuelle de 14 millions et demi; de 1897 à 1899 elles ont atteint une moyenne de 16 millions et, d'après la statistique publiée par le ministère de l'intérieur, ces libéralités étaient, pour l'année 1905, de 33.896.231 francs se répartissant de la façon suivante :

Etablissements religieux. . .	4.383.725 fr.
Hôpitaux, asiles et bureaux de bienfaisance	20.181.963 »
Etablissements d'instruction pu- blique	206.000 »
Petits séminaires	39.710 »
Académies	135.685 »
Communes	8.763.315 »
Départements	275.833 »

Nous voyons, d'autre part, que les libéralités faites aux établissements d'utilité publique n'étaient pour la même année que de 11.896.925 francs.

Ces chiffres ne sont-ils pas éloquentes ? L'assistance n'a pas besoin de libéralités, répond-on, elle peut être alimentée par l'argent des contribuables. C'est possible; mais quant à présent on aurait tort de ne pas profiter de la générosité des particuliers et il serait contraire à l'intérêt même des pauvres de ne pas tenir compte de leurs désirs et de leurs revendications. Ce n'est pas qu'il faille toujours prendre garde aux menaces de ceux qui parlent de modifier leurs testaments et faire du rejet de la réforme votée par le Sénat une condition de leurs dispositions bienfaites. Les motifs qui inspirent les donateurs sont souvent bizarres et impénétrables; on ne saurait s'arrêter à toutes leurs fantaisies. Si c'est un mobile inavouable qui les fait agir : la vanité, le désir de dépouiller leurs familles, rien ne les arrêtera et l'on peut être assuré que la source de ces libéralités ne sera jamais tarie. Quant à

ceux qui ont vraiment le désir d'être généreux et de venir en aide aux malheureux, ce n'est pas un simple détail d'organisation qui arrêtera leur générosité. Qu'ils aient le désir de voir leur volonté respectée, rien de plus légitime, mais dans la mesure seulement où leur intention n'est pas contraire à la législation en vigueur et à l'intérêt même des pauvres.

Le projet voté par le Sénat ne mérite-t-il pas un autre reproche : cette fusion qu'il organise n'est-elle pas contraire aux idées de décentralisation qui sont actuellement en faveur ?

Il est certain que la décentralisation implique un certain respect de coutumes locales et de l'autonomie des groupements administratifs qui évoluent dans le département et la commune.

Mais le projet n'a pas pour effet, nous l'avons dit, de porter atteinte à l'autonomie des services qu'il réunit. La concentration dans la commune de ces services entre les mains d'une même commission ne doit pas nécessairement avoir pour résultat d'augmenter les pouvoirs de l'autorité centrale, de rendre plus lourde la tutelle de l'Etat. Le centre des intérêts charitables reste toujours le même; la commission est toujours communale; ses attributions sont celles des administrations qu'elle remplace; son pouvoir de décision n'a pas changé.

Il y a cependant quelque chose de nouveau et qui justifie la critique qu'on a fait à la réforme. Les commissions administratives appelées à donner leur avis en ont très bien vu l'importance.

La réunion des commissions administratives de l'hospice et du bureau de bienfaisance qui doit former la commission d'assistance dans les villes où ces deux services coexistent, se composera en principe de treize membres dont huit nommés par le préfet et 5 seulement élus par le conseil municipal, tandis que dans les commissions actuelles le préfet n'est représenté que par 4 voix et la commune par deux voix. Aujourd'hui l'écart est de deux voix, en supposant que le maire ait toujours une opinion neutre puisqu'il représente à la fois le pouvoir central et la municipalité. Demain l'écart sera de trois voix.

Voilà bien cette fois une mesure centralisatrice qui va accroître l'influence du pouvoir central.

L'écart n'est pas sensible, dira-t-on; l'inconvénient ne se produira pas partout, puisque dans la plupart des communes il n'existe pas d'hospice. On oublie que c'est dans les communes où les attributions de la commission sont les plus importantes, où les membres ont besoin du maximum de liberté et d'indépendance, que le caractère centralisateur de la réforme se fera le plus vivement sentir.

Il est certain que tel n'a pas été le but des rédac-

teurs du projet; ils ont voulu seulement reproduire l'article 10 de la loi de 1893 qui compose des mêmes éléments la commission d'assistance médicale. Et la meilleure preuve, c'est que, lorsqu'il s'est agi d'instituer une commission départementale, le projet a décidé qu'elle serait composée de neuf membres, dont quatre élus par le conseil général et quatre nommés par le préfet. Ici la proportion semble être plutôt en faveur des idées de décentralisation. Mais en fait, le conseil général perd ainsi une partie de ses prérogatives qu'il doit partager avec le préfet.

Nous avons vu qu'un certain nombre de services d'assistance sont actuellement sous l'autorité directe du préfet: ce sont les asiles d'aliénés ou tout au moins ceux d'entre eux qui ne sont que de simples services départementaux, sans personnalité distincte, et le service des enfants assistés.

Pour ceux-là rien de changé: ils restent ce qu'ils étaient: le projet de loi maintient leur organisation spéciale et complètement indépendante de la commission départementale d'assistance.

Pour les autres institutions et services départementaux d'assistance, le conseil général, en vertu de l'article 46 de la loi de 1871, avait un pouvoir souverain: ses délibérations ne pourront être annulées par le préfet que pour excès de pouvoir, violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Avec la nouvelle

organisation, le conseil général voit son rôle réduit à un simple droit d'avis et à une part d'influence très restreinte sur les établissements départementaux d'assistance.

Les auteurs de projets de loi n'ont certainement pas eu l'intention de diminuer les pouvoirs des corps électifs locaux, et cependant, peut-être par esprit de méthode, pour respecter autant que possible la législation en vigueur, ils ont fait œuvre de centralisation. Telle nous semble être la principale raison de l'opposition qu'a rencontrée le projet auprès des commissions administratives et des conseils municipaux. « Ces administrations se sont méprises sur la portée de la réforme qui leur était soumise, déclare M. Monod, dans son rapport au Conseil supérieur de l'assistance publique. La proportionnalité de la représentation gouvernementale et municipale dans les commissions n'est pas en question et l'y mettre serait compliquer une réforme qui est simplement de bon ordre administratif, par suite diminuer ses chances de succès. » Voilà ce qui explique pourquoi, en 1901 on avait modifié le projet rapporté en 1898 par M. Chaumié. On ne voulait pas tenter de réforme sur ce point et l'on se contentait d'indiquer rapidement que la commission d'assistance serait composée comme la commission d'assistance médicale. On reproduisait simplement l'article 10 de la loi de 1893 pour pouvoir

dire: nous ne proposons rien de nouveau sur ce point. Votez d'abord le projet que l'on vous soumet, nous discuterons plus tard cette question de la nomination des membres de la commission que nous aurons instituée.

Le projet de M. Chaumié indiquait au contraire comment cette commission serait composée et, tout en reproduisant les dispositions de la loi du 2 août 1879, il permettait de rouvrir le débat sur ce point.

Si les rapporteurs officiels de la loi avaient reçu du gouvernement les instructions nécessaires pour étouffer toute discussion sur cette question devant le Sénat, le Conseil supérieur de l'assistance publique ne pouvait pas complètement la passer sous silence. Son rapporteur M. Hébrard de Villeneuve doit reconnaître que le projet fait œuvre de centralisation et qu'il serait de bonne politique de revenir sur des mesures qui ont sur ce point soulevé tant de susceptibilités. Le Conseil supérieur émet le vœu que le nombre des représentants des corps électifs locaux soit augmenté dans les commissions administratives des établissements d'assistance départementaux et communaux.

Ce vœu n'a pas trouvé d'écho dans la Haute Assemblée. Une seule disposition du projet pouvait peut-être faire croire à la bonne volonté de ses auteurs: c'est l'article 24, paragraphe 1, qui abroge le § 4 de

l'article 5 de la loi du 5 août 1879. Cette disposition qui rend au préfet le droit de nomination des membres des commissions administratives, lorsqu'il y a création nouvelle ou renouvellement total et que la loi de 1879 avait réservé au ministre de l'intérieur, est certainement bonne en soi, puisqu'elle supprime une anomalie que rien ne justifiait. Mais il n'y a rien là qui ressemble à la moindre idée de décentralisation. Il ne faut pas confondre déconcentrer et décentraliser. On déconcentre lorsqu'on accroît les attributions des agents locaux du pouvoir central et c'est ce que fait l'article 24 du projet. Décentraliser consiste, au contraire, à rendre les administrateurs des établissements régionaux plus indépendants, soit en modifiant leur mode de recrutement et les rendant électifs, soit en augmentant leurs pouvoirs de décision.

C'est ce que réclamaient le plus vivement les commissions intéressées et c'est ce dont le projet du Sénat ne parle pas.

Les propositions de loi qui auraient pu venir en discussion en même temps que ce projet et qui ont pour objet de modifier le recrutement des administrateurs des établissements de bienfaisance, sont cependant assez nombreuses.

Nous avons vu qu'avant la loi de 1873, 2 régimes opposés avaient déjà été mis à l'essai. La loi du 16 vendémiaire an V mettait en pratique un

système absolu d'autonomie locale. Les administrations municipales ou municipalités de canton nommaient les cinq citoyens qui composaient les commissions administratives.

Au contraire, sous le régime de la loi de pluviôse an VIII c'est la centralisation outrée qui fait son apparition: un décret du 7 germinal an XIII confiait au ministre de l'intérieur la nomination de ces administrateurs.

La loi de 1873 modifiée en 1879 réalisa un compromis entre les deux systèmes opposés, elle fut le résultat d'une transaction qui n'avait d'autre but que de mettre fin à l'antagonisme de deux opinions irréductibles.

Une proposition de M. Plichon, de 1892, a pour objet de nous faire revenir au régime de l'an VIII et de faire élire les six membres des commissions administratives par le conseil municipal. Deux autres propositions, l'une de MM. Krauss, Benezech et plusieurs de leurs collègues en 1898, l'autre de M. Constans en 1903, tendaient à assurer à l'élément électif la majorité dans les commissions en décidant que ces commissions seraient composées du maire, de 6 membres nommés, moitié par le préfet et moitié par le conseil municipal, et d'un membre élu par les électeurs ouvriers de toutes les catégories dans les communes où il existerait un conseil de prud'hommes.

Les projets qui consistent à laisser à la représentation communale le choix de tous les membres des commissions administratives s'appuyent sur des idées erronées. Ils font valoir que les biens des établissements de bienfaisance sont des biens communaux et qu'il n'y a aucune raison de les enlever à l'administration directe des assemblées communales; que les subventions des communes forment la plus grosse part du budget de ces établissements et que les représentants des électeurs doivent donc être chargés de les répartir et d'en contrôler l'emploi. « S'il y a une chose évidente, dit M. Deschanel en 1879, dans un rapport sur une proposition de loi déposée par M. Plessier tendant également à faire nommer les membres des commissions administratives par les conseils municipaux, s'il y a une chose évidente c'est qu'il doit appartenir aux communes représentées par le conseil municipal de pourvoir à la gestion des biens communaux, et ne faut-il pas placer au premier rang de ces biens les établissements de bienfaisance..... La proposition de loi qui vous est soumise tend à restituer aux municipalités le droit qui leur appartient, elle est conforme aux traditions nationales antérieures à notre siècle, elle donne satisfaction aux libertés communales et assure le meilleur emploi possible du patrimoine des pauvres. » Il convient de faire justice de chacune de ces affirmations :

Nous avons vu, en recherchant si la commune pouvait revendiquer la qualité de mandataire officiel des pauvres, que la plus grande partie du patrimoine charitable était composée de libéralités, qu'en vertu de la législation comme de leurs origines, les établissements d'assistance possédaient des revenus propres et une existence indépendante, et que les subventions communales quoique de plus en plus importantes n'étaient pas aussi considérables que le prétendent les partisans de la municipalisation des services d'assistance.

Ne se méprennent-ils pas, du reste, sur la portée de la réforme qu'ils proposent ? Va-t-elle nécessairement donner satisfaction aux libertés communales. En proposant ce mode de nomination des administrateurs ils souhaitent de voir le conseil municipal devenir l'arbitre du patrimoine des pauvres. Ils ont la secrète espérance que les biens des établissements communaux de bienfaisance deviendront réellement biens communaux et que le conseil municipal, dominant l'assemblée qui sera son œuvre, aura l'administration directe et effective des établissements charitables.

Mais pour atteindre ce but, suffisait-il de changer le mode de nomination des commissions ? Ne fallait-il pas aussi changer la législation qui règle les attributions du conseil municipal vis-à-vis de ces assemblées. Le résultat de la réforme serait peut-être d'avoir créé

une assemblée élue par un suffrage universel à deux degrés; mais si l'assemblée ainsi nommée conserve son indépendance ou reste soumise à la tutelle administrative supérieure, l'autorité municipale n'aura aucune influence sur elle; elle sera aussi impuissante et aussi désarmée qu'auparavant.

Quant à proposer la fusion complète du patrimoine charitable avec les biens communaux, les partisans de la municipalisation de l'assistance se gardent bien de le faire; ils savent l'accueil que cette proposition rencontrerait. Quand les ressources de la commune seraient insuffisantes, le conseil municipal ne serait-il pas tenté de puiser dans l'escarcelle des pauvres? Il n'y aurait plus de sécurité ni pour ceux qui font la charité, ni pour ceux qui la reçoivent. Dans les périodes de déficit et de crise le patrimoine des pauvres serait exposé à disparaître complètement. Parmi ceux qui soutiennent aujourd'hui le véritable intérêt des pauvres, personne ne songe à appuyer une mesure qui porterait atteinte à la propriété des biens des établissements d'assistance, et qui aurait les mêmes effets que les décrets de l'an II.

En s'en tenant même à la proposition telle qu'elle est formulée par ses auteurs, peut-on dire que la nomination des membres des commissions par le conseil municipal est conforme aux traditions antérieures

à notre siècle, et qu'elle assure le meilleur emploi possible du patrimoine des pauvres ?

On cite l'édit de 1651 qui attribue le droit d'élection des membres des commissions administratives des hôpitaux aux communautés des villes, bourgs et bourgades, et la déclaration du 12 décembre 1798 portant réglementation générale des hôpitaux qui fait choisir les membres du bureau ordinaire de direction par des assemblées générales qui, elles-mêmes, étaient composées des assemblées d'habitants. Mais on oublie qu'il existait à côté d'eux des membres nés : fonctionnaires royaux ou bourgeois choisis par le roi. On ne tient pas compte de ce fait qu'en même temps que les bourgeois des villes remplaçaient les ecclésiastiques à la tête des établissements de bienfaisance, le pouvoir royal devenait de plus en plus influent, et qu'en faisant appel à ces laïcs le roi n'avait pas d'autre but que de se substituer peu à peu à l'autorité ecclésiastique. Si en l'an V le gouvernement abandonne quelques instants ses prérogatives au profit des municipalités il ne tarde pas à les reprendre.

Il est, en effet, nécessaire que l'administration supérieure ait ses représentants dans les commissions. Cette nomination des commissions administratives faite exclusivement par le conseil municipal donnerait-elle de bons résultats ? Serait-elle profitable aux pauvres ? L'expérience faite en l'an V a démontré que

non. Les conseils municipaux par le choix qu'ils auraient à faire des membres de ces commissions se croiraient le droit de conserver sur elles une certaine autorité et de surveiller l'exécution du mandat général qu'ils auraient conférés. Celles-ci ou bien disparaîtraient devant lui, ou bien lui résisteraient et alors des conflits s'élèveraient journellement entre les deux administrations qui seraient nuisibles à la bonne gestion du bien des pauvres. Il importe donc que le pouvoir central intervienne dans ces nominations et qu'il puisse par ses représentants avoir un contrôle direct sur l'administration des établissements de bienfaisance.

A côté de l'intérêt communal il y a aussi l'intérêt collectif de la nation. Tous les citoyens représentés par l'Etat sont intéressés à la prospérité des établissements d'assistance. Ils sont en droit d'exiger que ces établissements soient représentés par des hommes capables, dévoués, honorables, et dignes d'inspirer la confiance aux particuliers généreux qui les alimentent. Le gouvernement doit pouvoir faire entrer dans les commissions, des hommes qui, par leur situation et leurs aptitudes, pourraient rendre de grands services alors que leurs opinions politiques les font peut-être écarter systématiquement du choix des conseils municipaux.

Nous avons vu que certains des établissements communaux, les hôpitaux et les hospices, ont des at-

tributions qui s'étendent au delà de la commune. Il est donc aussi nécessaire que le pouvoir central puisse contrôler par des agents directement nommés par lui l'administration de ces établissements.

Mais dans quelle proportion l'autorité gouvernementale et les municipalités doivent-elles intervenir pour choisir ces administrateurs ? Rien n'autorise à décider que l'on doit plutôt donner la préférence à l'une qu'à l'autre. Leurs intérêts sont égaux. Pourquoi ne pas admettre une répartition égale entre elles. La question de chiffre importe du reste peu en réalité. Qu'il y ait quatre membres représentant l'autorité supérieure et trois représentant le conseil municipal comme dans la loi de 1879 (je dis trois parce que la loi de 1884 a fait du maire un organe électif qui représente surtout l'intérêt communal et dont l'influence est assez grande dans les commissions administratives pour contrebalancer celle des agents du préfet); qu'il y ait quatre membres élus par l'assemblée locale et cinq en comprenant le secrétaire du préfet représentant le pouvoir central, comme dans la commission d'assistance départementale telle qu'elle est organisée par le projet du Sénat, ce n'est pas une voix de plus ou de moins qui pourra accroître sensiblement l'ascendant de l'une ou de l'autre des deux autorités.

Ce qu'il importe surtout de considérer c'est l'éten-

due des attributions et les pouvoirs de décision des assemblées ainsi constituées.

Les commissions administratives en sont encore, au point de vue de leurs attributions, sous le régime des lois de 1837 et de 1838 concernant les pouvoirs des conseils généraux et municipaux. Ce n'était plus à cette époque le régime de centralisation absolue de l'an VIII, qui s'appliquait, celui où les assemblées locales ne pouvaient émettre que des avis et des vœux qui n'avaient d'autre but que de renseigner le préfet ou le ministre, mais dont ceux-ci pouvaient ne pas tenir compte.

Ces assemblées ont déjà quelques pouvoirs propres: elles peuvent prendre sur quelques sujets d'intérêt secondaire des décisions souveraines. Mais pour la grande majorité de leurs actes, elles restent soumises, soit au visa, soit à l'approbation expresse du préfet.

Depuis 1837, les conseils généraux et municipaux ont, au contraire, conquis une indépendance beaucoup plus grande vis-à-vis du pouvoir central. Ils se sont débarrassés dans une large mesure de la tutelle administrative qui pèse encore sur les commissions administratives.

On se plaint de l'esprit de routine qui règne dans ces commissions. Comment pourrait-il en être autrement? Leur initiative et leur zèle se trouvent paralysés

par l'autorité supérieure qui journellement, par des avis, des notes et des circulaires plus ou moins contradictoires, les rappellent au respect de la législation oppressive qui les régit.

Ne valait-il pas mieux, au lieu de jeter le trouble dans ces commissions en imposant à leurs membres un travail trop considérable et auquel ils n'étaient pas préparés, leur donner les moyens d'exercer plus librement les fonctions auxquelles ils ont consacré leur expérience et leur savoir ?

CONCLUSION

Si le projet de loi mérite un grand nombre des critiques qui lui ont été faites, et s'il ne réalise pas toutes les réformes qu'on en attendait, faut-il en conclure qu'il n'y a lieu d'en rien retenir et qu'on doit le rejeter en bloc. Faut-il admettre que l'organisation actuelle répond à tous les besoins, qu'elle est satisfaisante, qu'elle est même parfaite.

Tel était l'avis émis du conseil général de l'Aisne dans l'enquête de 1901: « Le projet contient une critique de l'état de choses existant qui n'est point justifiée, disait-il. On ne voit pas dans ce département le désarroi, les doubles emplois, le manque d'unité dont parle le projet. Nulle part on ne constate ni plaintes, ni critiques, ni abus ». Tel était aussi celui du conseil général des Hautes-Alpes: « Tous les services d'assistance fonctionnent admirablement, tous les déshérités du sort sont secourus efficacement, les rouages de l'assistance fonctionnent à merveille. »

Il faut certainement rendre justice aux administrateurs des établissements d'assistance qui accom-

plissent leur mandat avec dévouement et avec zèle.

On doit également reconnaître que cette organisation des services d'assistance réalise beaucoup de bien : les libéralités dont ces services sont l'objet, sont la preuve de l'estime dont ils jouissent auprès des bienfaiteurs qui leur donnent leur confiance.

En présence de cet ensemble d'institutions qui ont un passé glorieux et qui sont de plus en plus prospères, il est nécessaire de tenir grand compte de ce qui existe. Il faut apporter le moins de perturbations possible dans l'organisation actuelle et se garder de la bouleverser soit dans son fonctionnement, soit dans ses ressources.

Mais il ne faut pas pour cela en conclure qu'il n'y a plus de progrès à accomplir. Tout est perfectible. Tant qu'il y aura des malheureux, il faudra chercher des procédés plus parfaits pour les soulager ; « la seule difficulté, disait M. de Crisenoy au Conseil supérieur de l'assistance publique, c'est de concilier ces deux éléments en apparence opposés : le respect des institutions existantes et les réformes nécessaires. »

C'est ce que n'a pas su faire le projet voté par le Sénat. La désapprobation dont il a été l'objet de la part des commissions intéressées montre bien quelles perturbations il aurait apporté au sein de ces commissions et le peu d'empressement qu'auraient mis

les administrateurs à appliquer la réforme qu'on leur imposait.

Il ne fallait pas créer un organe nouveau qui, en restant facultatif, n'apportait qu'une complication de plus dans une organisation déjà fort complexe.

Proposer la fusion des administrations, c'était à n'en pas douter enlever aux établissements d'assistance une partie de l'autonomie et de l'indépendance qui leur est si chère; c'était aussi leur faire craindre la confusion et peut-être un jour la disparition de leur patrimoine.

Il était simple de créer une organisation méthodique, calquée sur le régime existant; mais encore fallait-il penser que les commissions que l'on instituait n'avaient pas les mêmes attributions, les mêmes pouvoirs que celles qu'elles remplaçaient: « Ne valait-il pas mieux, disait avec raison M. Miliès-Lacroix en défendant son contre-projet devant le Sénat, une organisation médiocre, défectueuse mais vivante, qu'un mécanisme automatique si savamment combiné qu'il fût ? »

Les auteurs du projet reconnaissent volontiers que les dispositions qui prêtent le plus à critique se sont introduites dans le texte qu'ils défendent tout à fait involontairement: qu'ils n'avaient pas l'intention de créer une organisation nouvelle.

Cette commission d'assistance qui a rencontré tant

d'hostilité, disent-il, mais elle existe déjà dans l'article 10 de la loi de 1893, c'est la commission d'assistance médicale gratuite. Il n'y a que le nom de changé. Le projet du Sénat n'est qu'une sorte de complément de la loi de 1893; il a seulement pour objet de donner à la commission d'assistance médicale plus de force, plus d'autorité, en étendant son action à tous les établissements qu'elle centralise.

Si la réforme ne devait rien changer à l'organisation actuelle, pourquoi avoir fait tant de bruit pour la présenter au public ? Pourquoi ces enquêtes, ces contre-enquêtes, ces discussions et ces rapports ? Pour faire admettre des modifications qui soient vraiment nécessaires et qui apportent un progrès réel à la législation en vigueur, il n'est pas besoin de tout cet appareil.

Mais les auteurs de la réforme avaient le désir de faire grand; ils voulaient réorganiser dans leurs bases tous les services d'assistance. Ils présentaient leur projet sous une apparence trompeuse: une simple question d'administration, disaient-ils. M. Miliès-Lacroix le qualifiait en ces termes: « La question de la représentation des pauvres n'a été soulevée et mise en première ligne que pour ouvrir la voie, préparer le terrain et afin de donner une apparence rationnelle et logique à la fusion. »

Le projet contenait cependant des dispositions ex-

cellentes qui malheureusement comme lui sont tombées dans l'oubli et qu'il serait sage de disjoindre pour les rendre applicables immédiatement.

Il est nécessaire, en effet, de fixer définitivement la représentation des pauvres dans la commune pour dissiper les incertitudes de la jurisprudence, faire cesser la confusion qui règne en cette matière, et mettre un terme aux rivalités qu'elle fait naître entre les établissements qui revendiquent cette représentation. Sans pour cela créer un organe nouveau, pourquoi ne pas confier cette représentation à l'un des services existants, le bureau de bienfaisance ou plutôt la commission d'assistance médicale puisqu'elle est devenue de par la loi de 1893 le service d'assistance de droit commun dans la commune ?

Il était aussi nécessaire de fixer cette représentation des pauvres dans le département et d'en confier le soin à une commission plutôt qu'au préfet, qui comme le maire n'est soumis à aucun contrôle. Mais il n'était pas nécessaire pour cela d'enlever au conseil général les prérogatives et l'influence prépondérante qu'il tenait de la loi de 1871.

Il faut également considérer comme une disposition excellente du projet celle qui permet à des établissements publics de se créer par simple décret en conseil d'Etat.

Cette disposition élargit le cadre de l'assistance

publique et la met sur un pied d'égalité avec la bienfaisance privée; elle permet de donner aux institutions d'assistance, organisées par le conseil général dans le département ou par le maire dans la commune, une existence propre, une autonomie qui assurera leur stabilité et facilitera leur développement.

En créant obligatoirement un bureau de bienfaisance dans toutes les communes le projet consacre une réforme que l'inertie des localités et le mauvais vouloir de l'administration avaient laissée incomplète et qui sera bien accueillie par les pauvres. Bien qu'il paraisse irrationnel au premier abord d'établir des bureaux de bienfaisance dans des communes où ces bureaux ne pourront disposer d'aucune ressource, l'institution aura cependant son utilité pour le cas où ces ressources viendraient à lui échoir. « Lorsque les commissions se trouveront réunies autour d'une caisse vide, disait le rapporteur au Sénat, leur premier soin, n'en doutez pas, sera de se créer des ressources. » N'existe-t-il pas dès à présent dans toutes les communes et même dans les plus petites des bienfaiteurs qui donnent ou lèguent de modestes sommes d'argent pour être distribuées aux malheureux auprès desquels ils vivent ou ont vécu ? N'est-il pas préférable de confier le soin de répartir ces aumônes à l'organe spécial dont c'est la mission exclusive plutôt que de laisser cette charge à la discrétion

du maire de la commune ? Que de petites sommes qui réunies formeraient peut-être des millions, les unes provenant de concessions dans les cimetières (ces recettes doivent figurer à un chapitre spécial du budget communal mais sont ordinairement consacrées, soit à l'entretien des chemins, soit à toute autre dépense communale à l'aide d'un virement sur lequel le préfet ferme les yeux), les autres provenant des quêtes faites dans les édifices publics, dans les fêtes ou dans les spectacles, que de millions sont ainsi perdus pour les pauvres !

Mais dira-t-on, cette disposition du projet de 1905 est encore inutile; les bureaux de bienfaisance ont déjà été créés dans toutes les communes par la loi de 1893; il y a superfétation.

Mais cette institution telle qu'elle résulte de l'article 10 de la loi de 1893 n'a qu'un caractère provisoire. La commission d'assistance médicale aura peu de souci d'une fonction qui ne rentre pas dans ses attributions propres. Il est plus rationnel de confier le service de l'assistance à domicile à une institution distincte.

Enfin, il est encore deux dispositions de détail qui méritent de retenir notre attention parce qu'elles complètent celles qui résultent de l'article 17 de la loi du 7 août 1851 et des articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893. C'est d'abord celle qui donne aux

bureaux de bienfaisance la faculté de contribuer avec leurs revenus aux dépenses de l'assistance médicale gratuite. Il s'établit ainsi une aide pécuniaire mutuelle entre les différents services d'assistance de la commune qui aura pour effet de permettre à ces services de faire face à toutes les misères sans être jamais arrêtés par le manque de ressources et d'empêcher que tel service ait un patrimoine considérable dont il ne trouve pas l'emploi alors que tel autre est impuissant à répondre aux demandes qui lui sont adressées par les malheureux.

La création des commissions intercommunales aura aussi pour heureux résultat de permettre aux communes de s'aider entre elles, de se réunir pour assurer un service d'assistance dont les dépenses auraient été peut-être trop considérables pour chacune d'elles.

Ces dispositions réalisent le vœu du Congrès international d'assistance de 1900: « L'organisation de l'assistance doit être telle que les communes ou paroisses plus riches aident les communes ou paroisses plus pauvres. » M. Monod à ce même Congrès qualifiait ainsi cette réforme que nous souhaitons de voir plus complète : « Le système français de l'assistance ne se contente pas d'aller à la collectivité, à l'individu misérable, il va de la collectivité plus riche à la collectivité plus pauvre. Tous les éléments qui composent la patrie travaillent ainsi à l'œuvre de justice so-

ciale, chacun dans la limite de ses forces, tous liés ensemble par des applications successives et nécessairement élargies de l'idée de fraternité. »

Voilà la meilleure entente que les services d'assistance puissent réaliser, celle qui pourra leur donner cette unité et cette cohésion qui doit assurer l'efficacité de leur action.

ANNEXE

Texte du projet de loi concernant la représentation des pauvres et l'administration des établissements d'assistance voté par le Sénat, en première délibération, le 4 juillet 1905.

CHAPITRE PREMIER. — DE LA CRÉATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ASSISTANCE.

ARTICLE PREMIER. — Les institutions ayant un objet d'assistance communale, intercommunale ou départementale, peuvent être constituées comme établissements publics par décret rendu en conseil d'Etat.

Dans chaque commune un bureau de bienfaisance est chargé du service de la bienfaisance à domicile.

CHAPITRE II. — DE L'ADMINISTRATION DES ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX.

ART. 2. — Une commission dite commission communale d'assistance est chargée: de représenter les pauvres et de gérer leur patrimoine dans chaque com-

mune, d'administrer l'hospice, le bureau de bienfaisance, le bureau d'assistance médicale et tous les autres établissements communaux d'assistance qui pourront être créés en vertu de l'article 1^{er}.

Toutefois, en ce qui concerne les hospices et les bureaux de bienfaisance, dans toutes les communes où ces établissements coexistent, leurs commissions administratives seront mises en demeure, dans les trois mois qui suivront la promulgation de la loi, de dire par une délibération spéciale si elles entendent ou non conserver une administration distincte du fonctionnement dans les conditions actuelles.

Le paragraphe premier du présent article deviendra de plein droit applicable à l'établissement dont la commission administrative n'aura pas dans l'année de la mise en demeure pris cette délibération spéciale. A quelque moment que ce soit il sera loisible à ces établissements ou à l'un d'eux de se placer par une délibération approuvée par le préfet après avis du conseil municipal sous l'administration de la commission communale d'assistance.

ART. 3. — La commission communale d'assistance est formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance ou par l'une d'elles seulement lorsqu'il n'existe que l'un ou l'autre de ces établissements dans la commune. Elle

est présidée par le maire et élit son ou ses vice-présidents.

Les femmes peuvent faire partie des commissions communales d'assistance.

ART. 4. — Les bureaux de bienfaisance contribuent aux dépenses ordinaires de l'assistance médicale gratuite, mais exclusivement sur la part de leurs revenus non affectés à une destination spéciale et dans une proportion qui ne dépasse pas le quart de ces revenus.

CHAPITRE III. — DES ÉTABLISSEMENTS DÉPARTEMENTAUX.

ART. 5. — Une commission dite commission départementale d'assistance est chargée s'il y a lieu d'administrer les fondations, dons et legs faits aux pauvres d'un canton, d'un arrondissement ou du département, ainsi que les établissements publics d'assistance de ces circonscriptions.

ART. 6 — Cette commission est composée de neuf membres dont quatre nommés par le préfet, quatre élus par le conseil général et un membre de droit, le secrétaire général de la préfecture. Les quatre membres nommés par le préfet sont renouvelables par quart chaque année.

Les quatre membres élus par le conseil général peuvent être choisis en dehors de cette assemblée, ils

sont élus pour trois ans, l'élection a lieu dans la session qui suit chaque renouvellement.

Lorsqu'il y a lieu de pourvoir au remplacement de l'un des membres avant l'expiration de son mandat, les fonctions du nouveau membre expirent à l'époque où auraient cessé celles du membre qu'il a remplacé. La dissolution de la commission ou la révocation de ses membres a lieu comme pour la commission administrative des hôpitaux, hospices ou bureaux de bienfaisance, conformément aux lois des 21 mai 1873 et 5 août 1879. La commission élit son bureau.

CHAPITRE IV. — DES ÉTABLISSEMENTS INTERCOMMUNAUX.

ART. 7. — Lorsque deux ou plusieurs communes se proposent de fonder un établissement intercommunal d'assistance, il est formé entre elles un syndicat suivant les règles édictées par la loi du 22 mars 1890. Il est procédé dans les mêmes formes lorsque des dons ou des legs ont été faits à deux ou plusieurs communes en vue de la création d'un établissement d'assistance.

ART. 8. — L'établissement intercommunal est administré par une commission dite commission intercommunale d'assistance et composée de sept membres renouvelables, choisis dans la commission d'assistance des communes intéressées ou en dehors

d'elles. Trois sont élus par le comité du syndicat, les quatre autres par le préfet. La commission élit son président.

ART. 9. — Le comité du syndicat détermine s'il y a lieu et sur l'avis de la commission dans quelle proportion chacune des communes associées est admise à bénéficier du service de l'établissement et doit contribuer aux frais de son entretien.

La délibération du comité intercommunal est soumise à l'approbation du préfet après avis des conseils municipaux.

CHAPITRE V. — DISPOSITIONS COMMUNES AUX TROIS CATÉGORIES D'ÉTABLISSEMENTS.

ART. 10. — Le président des commissions prévues aux articles 3, 6 et 8 de la présente loi représente les établissements en justice et dans les actes de la vie civile.

Quand il a accepté à titre conservatoire les dons ou legs, le décret du président de la République, l'arrêté du préfet ou la délibération qui intervient ultérieurement a effet du jour de cette acceptation.

ART. 11. — Lorsqu'un établissement est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre un autre établissement administré par la même commission, il est formé pour chacun des établissements intéressés une commission de trois membres: un de

ces membres est élu par le conseil municipal, le comité du syndicat ou la commission départementale du conseil général suivant les cas, les deux autres sont nommés par le préfet.

ART. 12. — Chaque établissement conserve son patrimoine distinct et ses comptes et budgets sont dressés séparément; les recettes ayant une affectation spéciale y sont portées dans un chapitre particulier.

Les revenus de chaque établissement doivent être appliqués aux dépenses des services en vue desquels il a été instiuté, sous réserve de la disposition contenue à l'article 4 de la présente loi et de la faculté accordée aux hôpitaux et hospices par les lois des 7 août 1851 et 21 mai 1873, d'affecter une portion de leurs revenus au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels en faveur des vieillards ou des infirmes placés dans leur famille.

ART. 13. — Le produit des dons et legs faits sans affectation spéciale au profit des pauvres d'une circonscription déterminée est en totalité ou en partie, soit attribué proportionnellement à leurs besoins aux établissements administrés par une même commission d'assistance, soit mis en réserve pour être employé ultérieurement.

Lorsqu'une libéralité testamentaire a été faite aux pauvres sans autre désignation, elle est présumée destinée aux pauvres de la commune du testateur.

L'attribution ou la mise en réserve sont effectuées soit après avis de la commission d'assistance compétente par l'autorité chargée d'autoriser l'acceptation de la libéralité, soit lorsqu'une telle autorisation n'est pas nécessaire par la commission d'assistance elle-même. Dans les deux cas le conseil municipal, la commission départementale du conseil général ou le comité du syndicat sont consultés.

Dans le second cas, s'il y désaccord entre une de ces assemblées et la commission d'assistance, le préfet statue par un arrêt motivé.

ART. 14. — La commission désigne parmi ses membres un ordonnateur spécial pour chaque établissement.

Elle peut en outre désigner un ou plusieurs commissaires chargés de surveiller chaque établissement.

ART. 15. — Les lois qui régissent les commissions administratives des établissements de bienfaisance, leur organisation, leur gestion, leur comptabilité, notamment les lois des 7 août 1851, 21 mai 1873 et 5 août 1879 sont en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi applicables aux commissions instituées en exécution des dispositions qui précèdent.

Toutefois, quand, à raison de l'importance des établissements ou des circonscriptions locales, il y aura lieu de modifier le nombre des membres, d'une commission le décret qui y pourvoira augmentera ou di-

minuera ce nombre de trois unités ou d'un multiple de trois, dont deux tiers à la nomination du préfet et un tiers à celle du conseil municipal, du comité syndical ou du conseil général sans que le total de ces membres puissent être abaissés au-dessous de six.

Le conseil général ou la commission départementale lorsque la commission d'assistance est départementale, le comité du syndicat lorsqu'elle est intercommunale, interviennent dans le fonctionnement des lois sur les établissements de bienfaisance aux lieu et place du conseil municipal.

ART. 16. — Les institutions d'assistance qui n'ont pas d'existence légale pourront recevoir des legs si elles sont constituées comme établissements publics ou reconnus d'utilité publique dans le délai de deux années à partir du décès du testateur.

La même disposition est applicable aux institutions d'assistance fondées par les départements ou les communes et qui n'ont pas d'existence propre.

Ces institutions ne peuvent être constituées comme établissements publics que sur la demande du conseil général ou du conseil municipal.

ART. 17. — Quand des dons ou legs sont faits aux départements ou aux communes, en faveur d'une institution d'assistance fondée ou à fonder par eux, qui ne se rattache pas directement à un service départemental ou communal prévu et organisé par la loi, ils

sont acceptés par la commission départementale ou communale d'assistance au nom de l'institution si celle-ci est constituée comme établissement public, conformément à l'article précédent, ou au nom des pauvres, si l'institution n'est pas encore fondée.

ART. 18. — Il n'est pas dérogé par la présente loi aux ordonnances, décrets ou autres actes du pouvoir exécutif en vertu desquels certains établissements sont organisés d'une manière spéciale ainsi qu'aux dispositions qui régissent les monts-de-piété, les asiles publics d'aliénés et les services départementaux d'enfants assistés.

ART. 19. — La présente loi n'est pas applicable à la ville de Paris.

ART. 20. — Des règlements d'administration publique détermineront les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la présente loi et son application à l'Algérie.

ART. 21. — Sont abrogés: 1° le § 4 de l'article 5 de la loi du 5 août 1879, les § 2, 3 et 10 de l'article 10 de la loi du 15 juillet 1893 et les § 1, 2 et 3 de l'article 11 de la même loi,

Et généralement toutes les dispositions de loi ou de règlements contraires à la présente loi.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages.

- BÉQUET ET DUPRÉ. — *Répertoire de droit administratif.*
BERTHÉLÉMY. — *Traité de droit administratif.*
BLOCK. — *Dictionnaire de l'Administration française.*
COQUELIN ET GUILLAUME. — *Dictionnaire d'économie politique.*
DREYFUS (Ferdinand). — *L'assistance pendant la Révolution française* (cours professé à la Faculté des Lettres).
DUCROCQ. — *Cours de droit administratif.*
HUBERT-VALLEROUX. — *La charité avant et après 1789 dans les campagnes de France.*
LALLEMAND. — *La Révolution et les pauvres.*
CROS-MAYRÉVIEILLE. — *Traité d'administration hospitalière.*
DEROUIN, GORY ET WORMS. — *Traité de l'assistance publique.*
FLEURY-RAVARIN. — *Assistance communale.*
JOLY (H). — *La bienfaisance au Parlement.*
GÉRANDO (DE). — *De la bienfaisance publique.*
MAGNITOT (DE). — *De l'assistance et de l'extinction de la mendicité.*
MONOD. — *L'assistance publique en France en 1889 et en 1900.*
MORGAND. — *Commentaire de la loi municipale de 1884.*
LEROY-BEAULIEU. — *L'Etat moderne et ses fonctions.*
SAVOURÉ-BONVILLE. — *Réflexions sur l'assistance publique.*
PLANIOL. — *Traité de droit civil.*
TISSEIER. — *Traité des dons et legs aux établissements publics et d'utilité publique.*
THIERS. — *Œuvres.* — *Rapport sur l'assistance publique.*
RÉCALDE (abbé DE). — *Abrégé historique des hôpitaux.*

TURGOT. — *Œuvres*, édition Daire.

LEVASSEUR. — *Histoire des classes ouvrières*.

Pandectes françaises. — Assistance publique.

Périodiques.

Revue générale d'administration.

Journal officiel.

Revue des établissements de bienfaisance.

Revue philanthropique.

Journal des communes.

Economiste français.

Ecole des communes.

Statistiques annuelles des institutions d'assistance.

Rapports et Mémoires du Conseil supérieur de l'assistance publique.

Thèses.

BOUCHOT-CONSTANTIN. — *Les commissions administratives des hôpitaux et hospices*. Poitiers, 1902.

BOUR. — *Des personnes capables de recevoir des libéralités faites en faveur des pauvres*. Paris, 1899.

RIPERT. — *Le principe de la spécialité*. Paris, 1906.

DOMEC. — *Le concours financier de la commune dans les services d'assistance publique*. Paris, 1899.

LASSENGE (DE). — *Assistance dans la commune*. Bordeaux, 1898.

LAROCHE. — *La personnalité civile des établissements publics d'assistance*. Paris, 1905.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.	1
Historique.	5
I. — L'ancien régime.	
a) L'assistance laïque	5
b) L'assistance communale	10
c) L'assistance à l'hôpital.	12
d) Les modes exceptionnels de secours.	16
e) Qui représentait les pauvres sous l'ancien régime	19
II. — La Révolution.	
a) La Constituante et le Comité de mendicité	21
b) La Convention	25
Organisation actuelle de l'assistance publique.	
I. — Les établissements d'assistance, leur capacité juridique.	34
II. — Des différents organes chargés d'administrer les établissements d'assistance, leurs attributions.	46
III. — Conséquences de cette organisation.	66
Quel est, dans l'organisation actuelle des services d'assistance, le mandataire officiel des pauvres ?	73
I. — L'église	74
II. — La commune	92
III. — Le maire	102
IV. — Le préfet.	105
V. — Le ministre de l'intérieur	107
VI. — Les bureaux de bienfaisance et d'assistance médicale	108

Etude du projet de loi voté par le Sénat le 4 juillet 1905, concernant la représentation des pauvres	119
I. — Historique du projet.	119
II. — Analyse des dispositions qu'il contient.	128
III. — Améliorations qu'il entend apporter à la législation en vigueur.	135
IV. — Critiques du projet de loi	143
Conclusion	169
Annexe.	
Texte du projet de loi voté par le Sénat le 4 juillet 1905 .	179
Bibliographie	189

Vu :	Vu :
<i>Le Doyen,</i>	<i>Le Président de la Thèse,</i>
CH. LYON-CAEN.	MARC SAUZET.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

